Cristian Ionescu

Tratat de drept constituțional contemporan

Ediția 2

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

C.H. Beck

IONESCU, CRISTIAN

S-a născut în Bucureşti la 24 aprilie 1948.

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din Bucureşti (1972); doctor în drept (drept constituţional), 1987.

Specializări şi documentări: stagiu de documentare şi cercetare la Biblioteca Statelor Unite ale Americii, ca bursier NATO, cu tema „Raporturile între puterea legislativă şi puterea executivă în regimurile politice prezidenţiale" (1990-1991); absolvent al cursurilor de vară ale Seminarului internaţional pe probleme ale securităţii naţionale, organizat de Institutul de Ştiinţe Politice al Universităţii din Kiel, Germania şi NATO (1991); cursant în cadrul Programului internaţional de pregătire în domeniul drepturilor omului, organizat de Fundaţia Canadiană pentru Drepturile Omului, Montreal, Canada (1992); participant la Conferinţa internaţională organizată de Seimul Poloniei în colaborare cu Serviciul de cercetări al Congresului SUA cu tema „Reguli ale procedurii şi practicii parlamentare", Pultusk, Polonia (1994); specializare în domeniul dreptului comunitar european, la Academia Europeană de Drept şi Institutul Universitar European, Florenţa (1994); stagiu de documentare la Biblioteca Parlamentului european cu tema „Statutul parlamentarilor în statele Uniunii Europene" organizat de Institutul de studii Est-Vest (1997); Stagiu de documentare pe teme de interes parlamentar organizat de USAID şi DAI la Camera Comunelor – Canada, Congresul SUA si Parlamentul Republicii Polonia (1999); stagiu de documentare în domeniul perfecţionării pregătirii de specialitate şi a activităţii personalului parlamentar, organizat de Institutul European de Administraţie Publica, Maastricht (1999); participare la un program de seminare organizate de „East-West, Parliamentary Practice Project", împreună cu cele doua Camere ale Parlamentului României şi Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, consacrate dezbaterii unor probleme privind „Consolidarea democraţiei parlamentare în România", urmate de un stagiu de documentare la Camera Deputaţilor – Italia şi Adunarea pentru Republica-Portugalia (2000); absolvent al Colegiului Naţional de Apărare (2001); specializare în dreptul constituţional şi proceduri parlamentare în dreptul comparat. Domeniu de interes: cadrul instituţional de exercitare a puterii politice şi sisteme constituţionale contemporane; comunicări prezentate la sesiuni ştiinţifice organizate de Uniunea Juriştilor, Consiliul Legislativ, Facultatea de Drept a Universităţii din Bucureşti, Facultatea de ştiinţe juridice şi administrative a Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir", Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Camera Deputaţilor, Senat, Academia Oamenilor de Ştiinţa din România.

Activitate: publicist (1972-1989); consilier la Ministerul Justiţiei (1990-1992); consilier parlamentar în cadrul Departamentului tehnic legislativ al Camerei Deputaţilor (1992-1995); consilier la Compartimentul juridic si legislativ al Preşedinţiei României (1995-1996); director general al Departamentului pentru informare parlamentară al Camerei Deputaţilor (1996-2001); secretar general al Camerei Deputaţilor (2001-2003); profesor universitar, titular la Facultatea de ştiinţe juridice şi administrative a Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir", Bucureşti şi la Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative (2003-2006); în prezent, şef de departament al Departamentului Legislativ al Camerei Deputaţilor; Profesor universitar, titular al disciplinelor „Drept constituţional şi instituţii politice" şi „Regimuri politice contemporane", predate la Facultatea de ştiinţe juridice şi administrative şi Facultatea de ştiinţe politice ale Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir" precum şi la Facultatea de administraţie publică – Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative; Decan al Facultăţii de ştiinţe juridice şi administrative a Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir"; conducător ştiinţific la doctorat – disciplina Drept constituţional şi instituţii politice; membru corespondent al Academiei Oamenilor de Ştiinţa din România; redactor-şef adjunct al „Revistei de drept public" a Institutului de ştiinţe administrative al României „Paul Negulescu".

Publicaţii: autor al unui Tratat de Drept constituţional contemporan şi al cursului universitar intitulat „Drept constituţional şi instituţii politice" vol. 1-2, apărut în mai multe ediţii şi a 12 lucrări ştiinţifice în domeniul dreptului constituţional şi al istoriei constituţionale a României, precum şi a unor lucrări apărute sub egida Camerei Deputaţilor privind Parlamentul României şi istoria parlamentară în România până în 1918; autor a peste 70 de studii şi articole de specialitate, precum şi a peste 30 de recenzii, comentarii şi note de lectură publicate în reviste cu profil juridic şi social-politic în domeniul dreptului constituţional şi al ştiinţelor politice.

III -19.140

Cristian Ionescu

Tratat de drept constituțional contemporan

Ediția a 2-a

ACU -650141
B.C.U. [illegible] IAȘI
DREPT
18 · 11 · 2008

650141
B.C.U. IASI

Editura C.H. Beck
București 2008

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura C.H. Beck este acreditată CNCSIS – Consiliul Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior

Tratat de drept constituțional contemporan
Cristian Ionescu

Copyright © 2008 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

IONESCU, CRISTIAN
Tratat de drept constituțional contemporan /
Cristian Ionescu. - Ed. a 2-a, rev. - București : Editura C.H. Beck, 2008
Bibliogr.
Index
ISBN 978-973-115-316-2

342(100+498)(035)
342.4(100+498)(035)

Editura C.H. Beck
Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5, București
Tel.: (021) 410.08.47; (021) 410.08.09;
(021) 410.08.73; (021) 410.08.46
Fax: (021) 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Editor: Ioana Grig
Tehnoredactor: Corina Voicu

Printed in Abagar, Bulgaria; e-mail: abagar@dir.bg

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Prefață ..... **XIX**

Abrevieri ..... **XXIII**

Partea I. Teoria generală a instituțiilor politice **1**

Titlul I. Dreptul și statul în sistemul puterii **3**

Capitolul I. Noțiuni generale despre drept **3**
§1. Originea și factorii de configurare ai dreptului 3
§2. Definiția dreptului 15
§3. Conceptul de instituție juridică 20
§4. Rolul dreptului 21
§5. Subiectele de drept 22
§6. Izvoarele dreptului 23
§7. Distincția între dreptul natural și dreptul pozitiv 23
§8. Distincția între dreptul public și dreptul privat 25
§9. Dreptul obiectiv și dreptul subiectiv 27
§10. Dreptul constituțional ca ramură a dreptului public 28
10.1. Obiectul, izvoarele și subiectele dreptului constituțional 28

Capitolul II. Originea și trăsăturile generale ale instituțiilor politice **33**

Capitolul III. Conceptul de stat și procesul formării statelor moderne în spațiul european **51**
§1. Conceptul de stat 51
§2. Procesul de formare a statelor moderne 61
§3. Definiția statului 77
§4. Analiza politologică a statului 91
§5. Analiza sociologică a statului 92
§6. Analiza juridică a statului 96

Capitolul IV. Elementele constitutive ale statului **98**
§1. Teritoriul 99
§2. Populația 104
§3. Puterea politică suverană 112

Capitolul V. Forma statului: structura de stat, forma de guvernământ **120**
§1. Conceptul formei de stat 120
§2. Structura de stat 121
§3. Statul unitar 121
3.1. Desconcentrarea 124

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

3.2. Desconcentrarea serviciilor publice 126
3.3. Descentralizarea 126
3.4. Autonomia administrativă locală 128
§4. Statul unitar complex 136
4.1. Uniunea încorporată 137
4.2. Regionalismul 138
4.3. Regionalismul politic 138
§5. Statul compus 140
5.1. Uniunile de state 141
5.2. Confederațiile de state 142
§6. Statul federal 143
§7. Organizarea competențelor în statul federal 144
7.1. Principiul autonomiei 144
7.2. Principiul participării 145
§8. Evoluția și transformarea federalismului 145
§9. Forma de guvernământ 146

Capitolul VI. Rolul și funcțiile statului 149
§1. Conceptul de interese generale 149
§2. Criterii de delimitare a funcțiilor statului 150
§3. Clasificarea funcțiilor statului 152
§4. Atribuții esențiale ale statului 158
4.1. Monopolul apărării și al constrângerii sociale (armata și poliția) 158
4.2. Crearea și menținerea cadrului juridic 159
4.3. Conducerea relațiilor internaționale 160
4.4. Emiterea monedei naționale 160
§5. Atribuții accesorii ale statului 160
§6. Extinderea rolului statului în epoca contemporană 160

Titlul II. Teoria Constituției 163

Capitolul I. Noțiuni generale despre Constituție 163
§1. Noțiunea de regim constituțional 163
§2. Noțiunea de constituție 165
§3. Originea și caracteristicile constituției cutumiare 177
§4. Originile și caracteristicile constituției scrise 182
§5. Raportul între constituția scrisă și cutuma constituțională 184
§6. Distincția între puterea constituantă și puterile constituite 187

Capitolul II. Adoptarea și revizuirea Constituției 191
§1. Situațiile în care se adoptă o Constituție nouă 191
§2. Caracterul și legitimitatea constituțională a loviturilor de stat și a revoluțiilor sociale 192
§3. Organismul competent să adopte Constituția 198
§4. Clasificarea constituțiilor după modul lor de adoptare 200
§5. Revizuirea constituției 201
§6. Distincția între constituția suplă și constituția rigidă 202

§7. Revizuirea implicită şi falsa revizuire 203
§8. Procedura de revizuire 205

Capitolul III. Conţinutul Constituţiei 208
§1. Diversitatea statală şi asemănări constituţionale 208
§2. Caracterul şi obiectul de reglementare ale normelor constituţionale 209
§3. Principii şi norme constituţionale care au un rol determinant în stabilirea şi funcţionarea organismelor de guvernare, precum şi în stabilirea formei statului 210
§4. Declaraţiile de drepturi 211
§5. Conţinutul Declaraţiilor de drepturi 212
§6. Dispoziţii constituţionale care nu au o legătură directă cu organizarea şi exercitarea puterilor 215

Capitolul IV. Controlul constituţionalităţii legilor 217
§1. Supremaţia Constituţiei 217
§2. Noţiunea de control al constituţionalităţii legilor 218
§3. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politic 219
§4. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat ca urmare a ridicării în faţa unei instanţe judecătoreşti a unei excepţii de neconstituţionalitate cu prilejul judecării unei cauze 221
§5. Controlul constituţionalităţii legilor exercitat de un organism politico-jurisdicţional 223

Titlul III. Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor 227

Capitolul I. Drepturile şi libertăţile publice 227
§1. Evoluţia problematicii drepturilor omului 227
§2. Fundamentele ideologice, politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor publice 230
§3. Noţiunea de drepturi şi libertăţi publice 233
§4. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor publice 235
§5. Noţiunea de îndatoriri fundamentale ale cetăţenilor 236

Capitolul II. Garanţiile constituţionale ale drepturilor şi libertăţilor publice 238
§1. Forme ale garantării drepturilor şi libertăţilor publice 238
§2. Instituţia Ombudsmanului 238

Titlul IV. Organizarea şi interferenţa (colaborarea) puterilor 243

Capitolul I. Modul de organizare şi funcţionare a structurilor de guvernare 243
§1. Modul de desemnare a structurilor prin care se exercită guvernarea 243
§2. Succesiunea ereditară 244
§3. Cooptarea sau asocierea 247
§4. Alegerea 247
§5. Diferite modele de instituţii guvernante 250

§6. Structura organului executiv 252
§7. Structura organului legislativ 254
§8. Organizarea internă a parlamentului 256
§9. Statutul parlamentarilor 257
§10. Principii ale organizării activității instanțelor judecătorești 259

Capitolul II. Principiul separației puterilor 261
§1. Originea teoriei separației puterilor 261
§2. Consacrarea principiului separației celor trei puteri în opera lui Montesquieu 271
§3. Separația puterilor în concepția lui Immanuel Kant 275
§4. Suveranitatea poporului și separația puterilor în concepția lui Jean-Jacques Rousseau 277
§5. Consacrarea instituțională a principiului separației celor trei puteri 279
§6. Evoluția teoriei separației puterilor 283

Capitolul III. Principalele mecanisme de interferență (colaborare) a structurilor de guvernare 289
§1. Noțiunea de mecanisme de interferență a structurilor de guvernare 289
§2. Modalități de acțiune a puterii executive asupra parlamentului 291
2.1. Desemnarea unor membri ai parlamentului de către puterea executivă 291
2.2. Intervenția puterii executive în organizarea internă a activității camerelor legislative 292
2.3. Implicarea directă a puterii executive în activitatea legislativă a parlamentului 293
2.4. Prerogativele puterii executive privind finalizarea procesului legislativ 295
2.5. Delegarea legislativă 297
2.6. Dizolvarea parlamentului 300
§3. Modalități de acțiune a parlamentului asupra executivului 301
3.1. Intervenția parlamentului în formarea executivului și în desemnarea unor înalți demnitari ai puterii executive 301
3.2. Intervenția parlamentului în activitatea executivului 302
3.3. Intervenția parlamentului asupra existenței unor autorități executive 306
§4. Categorii tipologice de structuri de guvernare 308
4.1. Regimul confuziei puterilor 308
4.2. Regimul separației rigide a puterilor (regimul prezidențial) 310
4.3. Regimul separației suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar) 312
4.4. Regimul semiprezidențial 316

Titlul V. Accesul la putere 317

Capitolul I. Suveranitatea poporului 317
§1. Delimitări conceptuale 317

§2. Raportul între puterea politică și puterea de stat 325
§3. Trăsăturile generale ale puterii politice și ale puterii de stat 327
§4. Rolul și funcțiile puterii de stat 329
§5. Raportul între libertate și autoritate 331
§6. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară și opoziție 340
§7. Principalele teorii privind suveranitatea 343
§8. Precursori ai principiului suveranității poporului 349
§9. Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității poporului 355

Capitolul II. Participarea cetățenilor la exercitarea puterii politice (sistemul electoral) 359
§1. Esența democrației – participarea poporului la conducere 359
§2. Dreptul de vot 366
§3. Sufragiul cenzitar 366
§4. Sufragiul intelectual 367
§5. Excluderea de la vot a anumitor categorii de cetățeni 368
§6. Votul universal 368
6.1. Exercitarea dreptului de vot universal 369
6.2. Procedura alegerilor 369
§7. Sistemele electorale (modurile de scrutin) 372
§8. Scrutinul majoritar 372
§9. Reprezentarea proporțională 373
§10. Reprezentarea minorităților și a grupurilor de interese speciale 374

Capitolul III. Forme ale organizării politice a poporului: partide politice; asociații și organizații sindicale; grupuri de presiune 376
§1. Conceptul de societate civilă 376
§2. Rădăcini istorice ale partidelor politice 398
§3. Conceptul de partid politic 403
§4. Sistemul mono și pluripartidist 409
§5. Sistemul partidului unic 409
§6. Sistemul bipartidist 411
§7. Pluripartidismul 412
§8. Pluripartidismul în care partidele politice gravitează în jurul unui partid dominant 413
§9. Structura internă a partidelor politice 414
9.1. Partide cu o organizare strictă 414
9.2. Partidele fără organizare strictă 415
§10. Baza socială a partidelor politice 415
10.1. Partidele de cadre 416
10.2. Partidele de masă 416
§11. Sindicatele 417
§12. Grupurile de presiune 419

Titlul VI. Regimuri politice contemporane 423

Capitolul I. Analiza tipologică și clasificarea regimurilor politice contemporane 423
§1. Conceptul de regim politic 423
§2. Clasificarea regimurilor politice în gândirea și practica politică ale antichității europene 427
§3. Clasificarea regimurilor politice în doctrina constituțională a secolului al XVIII-lea 432
§4. Clasificarea regimurilor politice în Principatele Române: Țara Românească și Moldova 434
§5. Clasificarea regimurilor politice în epoca contemporană 437
§6. Regimurile politice pluraliste 439
§7. Regimurile politice dictatoriale sau totalitare 443
§8. Caracteristici ale regimurilor totalitare 444
§9. Regimurile politice comuniste 445
§10. Caracteristici ale regimurilor politice comuniste 446
§11. Regimuri politice autoritare (personale) 446
§12. Regimurile politice mixte 447

Capitolul II. Cadrul general al sistemului constituțional occidental contemporan 449
§1. Conceptul de sistem constituțional 449
§2. Diversitatea sistemelor constituționale contemporane și criterii de tipologizare a acestora 451
§3. Fundamentele sistemului constituțional occidental contemporan 453
3.1. Concepția occidentală despre „omul cetățean" 455
3.2. Principiul legalității 458
3.3. Concepția occidentală asupra libertății 459
3.4. Democrația și pluralismul politic 462
3.5. Separația puterilor și echilibrul între structurile de guvernare 465
3.6. Influențe ale creștinismului asupra regimurilor politice contemporane 466
§4. Tendințe actuale în evoluția sistemelor politice contemporane 467

Capitolul III. Sistemul politic al Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord 469
§1. Unele trăsături generale ale formării sistemului politic britanic 469
§2. Caracteristicile Constituției Marii Britanii 471
§3. Partidele politice 472
§4. Organizarea și funcționarea Parlamentului 473
4.1. Organizarea și funcționarea Camerei Lorzilor 474
4.2. Organizarea și funcționarea Camerei Comunelor 478
4.3. Funcțiile Camerei Comunelor 479
4.4. Statutul parlamentarilor 482
§5. Regele 482
§6. Guvernul 483
§7. Reforma sistemului constituțional britanic 484

Capitolul IV. Sistemul politic al Italiei 485
§1. Premise politice ale Constituției din 1947 485
§2. Sistemul de partide 487
§3. Parlamentul 488
§4. Președintele Republicii 490
§5. Guvernul 491
§6. Controlul parlamentar 491
§7. Curtea Constituțională 492

Capitolul V. Sistemul politic al Republicii Federale Germania 493
§1. Contextul politico-istoric al formării sistemului constituțional 493
§2. Organizarea federativă a statului 495
§3. Sistemul de partide politice 496
§4. Organizarea Parlamentului 496
§5. Statutul parlamentarilor 497
§6. Procedura legislativă 497
§7. Controlul parlamentar 498
§8. Președintele Republicii 499
§9. Guvernul 500
§10. Tribunalul Constituțional Federal 501

Capitolul VI. Sistemul politic al Statelor Unite ale Americii 503
§1. Originea sistemului constituțional american 503
§2. Caracterul federal al organizării statale 504
§3. Autonomia constituțională 506
§4. Inițiativa populară 506
§5. Descentralizarea administrativă 507
§6. Partidele politice 508
§7. Puterile constituționale 509
§8. Congresul 510
§9. Funcțiile Congresului 513
§10. Funcția legislativă a Congresului 513
§11. Procedura legislativă 514
§12. Stabilirea taxelor și impozitelor (prerogative fiscale) 516
§13. Reprezentarea cetățenilor 516
§14. Supravegherea Administrației 516
§15. Aprobarea sau respingerea unor numiri în funcție, precum și a tratatelor internaționale 517
§16. Președintele Statelor Unite 517
§17. Funcțiile Președintelui Statelor Unite 519
§18. Curtea Supremă de Justiție 521

Capitolul VII. Sistemul politic al Republicii Franceze 522
§1. Caracteristicile generale ale Constituției din 4 octombrie 1958 522
§2. Regimul politic 524
§3. Sistemul de partide politice 525
§4. Președintele Republicii 527

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

4.1. Competențele personale 528
4.2. Atribuțiile de decizie 529
4.3. Dreptul de veto 530
§5. Guvernul 530
§6. Cadrul constituțional privind rolul Parlamentului 531
§7. Constituirea și organizarea Parlamentului 532
§8. Statutul parlamentarilor 533
§9. Procedura legislativă 534
§10. Controlul parlamentar 535
§11. Consiliul Constituțional 536

Partea a II-a. Sistemul constituțional românesc 539

Titlul I. Dezvoltarea constituțională a statului român 541

Capitolul I. Unitate și progres în dezvoltarea constituțională a statului român 541
Secțiunea I. Rădăcinile și originea organizării constituționale a Principatelor Românești 542
Secțiunea a II-a. Caracterul evoluției constituționale românești 544
Secțiunea a III-a. Conceptul și conținutul ciclurilor constituționale 546
Secțiunea a IV-a. Dezvoltarea constituțională a Principatelor Române în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea. Reforme și proiecte constituționale 550
Secțiunea a V-a. Constituția „Cărvunarilor" 553
Secțiunea a VI-a. Regulamentele Organice 554
Secțiunea a VII-a. Reforme și proiecte constituționale în anul revoluționar 1848 558
§1. Programe revoluționare și proiecte de Constituție 559
§2. Actul constituțional de la Islaz (9-21 iunie 1848) 559
§3. Programul de revendicări naționale prezentat Adunării populare de la Blaj (2-14 mai 1848) 559
Secțiunea a VIII-a. Convenția de la Paris (7 august 1858) 560

Capitolul II. Monarhia constituțională (parlamentară) 1866-1938. Constituțiile democratice 564
Secțiunea I. Considerații preliminare 564
Secțiunea a II-a. Constituția din 1866 565
Secțiunea a III-a. Caracterul plebiscitar și constituant al Hotărârilor de unire a provinciilor istorice românești cu România și ratificarea acestora de către statul român. Problema constituțională după Marea Unire 573
Secțiunea a IV-a. Elaborarea Constituției din 1923 576
§1. Anteproiecte constituționale 576
§2. Votarea și promulgarea Constituției 580
§3. Principiile și conținutul Constituției 580

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III. Dezvoltarea constituțională a României între 1938 și 1944 584
Secțiunea I. Considerații preliminare 584
Secțiunea a II-a. Constituția din 27 februarie 1938 585
§1. Contextul social-politic al adoptării Constituției 585
§2. Principiile Constituției din 1938 588
Secțiunea a III-a. Actele constituționale din septembrie 1940 589

Capitolul IV. Organizarea constituțională a României după înlăturarea guvernării autoritare a Mareșalului Ion Antonescu, până la abdicarea forțată a Regelui Mihai I 593
Secțiunea I. Problema constituțională după 23 august 1944 593
Secțiunea a II-a. Deteriorarea principiilor democrației parlamentare și a mecanismelor constituționale repuse în vigoare la 23 august 1944 598

Capitolul V. Sistemul constituțional socialist. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 601
Secțiunea I. Trăsături ale sistemului constituțional socialist 601
Secțiunea a II-a. Constituția din aprilie 1948 602
Secțiunea a III-a. Constituția din 27 septembrie 1952 604
Secțiunea a IV-a. Constituția din 21 august 1965 605

Capitolul VI. Înlăturarea cadrului instituțional al regimului politic socialist prin Revoluția din decembrie 1989 și crearea instituțiilor statului de drept și ale societății civile 607

Titlul II. Principiile generale ale Constituției României din 1991 613

Capitolul I. Necesitatea elaborării unei noi constituții 613
§1. Contextul național și internațional al adoptării Constituției României din 1991 613
§2. Etapele elaborării și adoptării Constituției României 616
§3. Realitățile naționale și internaționale reflectate în Constituția din 1991 618
§4. Revizuirea Constituției României 620

Capitolul II. Principiile reflectate în Constituția din 1991 624
§1. Conceptul de principiu constituțional. Raportul între principiile constituționale și principiile fundamentale ale dreptului 624
§2. Raportul între politică și drept în formarea principiilor constituționale 627

Capitolul III. Caracterele și atributele statului român 630
§1. Caracterele statului român 630
1.1. Stat național 632
1.2. Caracterul unitar 633
1.3. Stat indivizibil 633
1.4. Stat suveran și independent 634
§2. Forma de guvernământ 635
§3. Atribute și valori supreme ale statului român 637
3.1. Stat de drept 638
3.2. Stat democratic 641

BCU IASI CENTRUL VECHI LIBRARY

3.3. Stat social 642
3.4. Omul – cetățean *(zoon politicon)* 643
§4. Puterea suverană a poporului 644
§5. Caracterul teritoriului 645

Capitolul IV. Raporturile stat-cetățean 647
§1. Unitatea poporului român 647
§2. România – patria comună a tuturor cetățenilor săi 650
§3. Egalitatea între cetățeni și criteriile nediscriminării 651
§4. Dreptul la identitate 652
§5. Statul român și diaspora română 652
§6. Pluralismul – garanție a democrației constituționale 653

Capitolul V. Cetățenia română 655
§1. Noțiunea de cetățenie 655
§2. Natura juridică a cetățeniei 658
§3. Principiile generale ale cetățeniei române 659
§4. Dobândirea cetățeniei române 660
§5. Încetarea cetățeniei române 662
5.1. Retragerea cetățeniei 662
5.2. Aprobarea renunțării la cetățenie 662
§6. Dovada cetățeniei române 663

Capitolul VI. Raporturile între dreptul internațional și dreptul intern 664

Titlul III. Statutul constituțional al cetățenilor români 669

Capitolul I. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor români 669
§1. Tradiții constituționale ale instituției drepturilor și libertăților cetățenești 669
§2. Restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților cetățenești 671
§3. Principii comune tuturor drepturilor și îndatoririlor fundamentale 672
§4. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale 674
4.1. Drepturile social-economice și culturale 675
4.2. Drepturile politice 678
4.3. Drepturile social-politice 680
4.4. Inviolabilitățile 682
4.5. Drepturi-garanții 682
§5. Noțiunea de îndatoriri fundamentale 683

Capitolul II. Avocatul Poporului 686

Titlul IV. Organismele de suveranitate națională 691

Capitolul I. Parlamentul României 691
Secțiunea I. Rădăcini ale tradiției parlamentare românești 691
Secțiunea a II-a. Bicameralismul 693
Secțiunea a III-a. Alegerea Parlamentului României (sistemul electoral) 695

§1. Caracteristicile votului 695
§2. Stabilirea numărului de mandate 696
§3. Listele electorale şi cărţile de alegător 699
§4. Secţiile de votare 701
§5. Birourile electorale 701
§6. Candidaturile 706
§7. Buletinele de vot şi semnele electorale 708
§8. Campania electorală 709
§9. Numărarea voturilor şi constatarea rezultatelor obţinute în alegeri .. 710
§10. Alegerile parţiale 712
Secţiunea a IV-a. Organizarea Parlamentului României 713
§1. Introducere 713
§2. Validarea mandatelor de deputat şi senator 713
§3. Configuraţia politică a Camerei Deputaţilor şi Senatului 715
§4. Alegerea birourilor permanente 719
§5. Comisiile parlamentare 724
5.1. Natura juridică a comisiilor parlamentare 725
5.2. Organizarea comisiilor parlamentare 728
5.3. Comisiile permanente 730
5.4. Comisiile speciale 733
5.5. Comisiile de anchetă 734
5.6. Comisiile de mediere 735
Secţiunea a V-a. Funcţionarea Parlamentului 736
§1. Legislatura Parlamentului 736
§2. Sesiunile Camerei Deputaţilor şi Senatului 739
2.1. Sesiunile ordinare 739
2.2. Sesiunea extraordinară 740
2.3. Convocarea de drept a Parlamentului 742
§3. Şedinţele Camerei Deputaţilor şi Senatului 743
Secţiunea a VI-a. Funcţiile Parlamentului României 748
§1. Consideraţii generale privind funcţiile Parlamentului 748
§2. Funcţia legislativă 751
2.1. Domeniul legii 751
2.2. Etapele procedurii legislative 754
2.3. Iniţiativa legislativă 754
2.4. Examinarea în comisiile permanente 757
2.5. Dezbaterea în plenul fiecărei Camere 758
2.6. Procedura de vot 760
2.7. Medierea 761
2.8. Promulgarea legii 762
§3. Funcţia de informare 763
§4. Funcţia de control parlamentar 766
4.1. Consideraţii generale 766
4.2. Controlul exercitat prin aprobarea de către Parlament a unor acte ale Executivului 769

BCU IAŞI

4.3. Acordarea și retragerea încrederii Guvernului 770
4.4. Întrebările și interpelările 771
4.5. Moțiunile 773
4.6. Anchetele parlamentare 774
4.7. Angajarea răspunderii Guvernului din proprie inițiativă 774
4.8. Suspendarea din funcție a Președintelui României 777
4.9. Punerea sub acuzare a Președintelui României 777
4.10. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului 777
§5. Funcția de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorități publice 779
Secțiunea a VII-a. Actele Parlamentului 780
§1. Considerații generale. Categorii de acte 780
§2. Conceptul de lege. Categoriile de legi 783
§3. Conceptul de hotărâre. Categorii de hotărâri 789
§4. Conceptul de moțiune. Categorii de moțiuni 790
§5. Actele politice ale Parlamentului 793
Secțiunea a VIII-a. Statutul deputaților și al senatorilor 793
§1. Natura juridică a mandatului parlamentar 793
§2. Durata mandatului parlamentar 798
§3. Protecția constituțională și regulamentară a mandatului parlamentar 800
3.1. Incompatibilitățile parlamentare 801
3.2. Imunitatea parlamentară 808
3.3. Indemnizația 816
§4. Răspunderea disciplinară 816

Capitolul II. Președintele României 819
§1. Locul instituției prezidențiale în echilibrarea puterilor în stat 819
§2. Alegerea Președintelui României 825
§3. Durata mandatului prezidențial 829
§4. Incompatibilitatea funcției prezidențiale cu orice altă funcție publică sau privată 830
§5. Regimul imunităților prezidențiale 831
§6. Răspunderea politică și penală a Președintelui României 832
§7. Atribuțiile Președintelui României 836
7.1. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele „cooperează" cu alte autorități publice 837
7.2. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită „concursul" altor autorități publice 838
§8. Actele Președintelui României 839

Capitolul III. Puterea judecătorească 841
§1. Generalități 841
§2. Conceptul de justiție 842
§3. Formele de jurisdicție 842
§4. Principiile generale de înfăptuire a activității jurisdicționale 843
§5. Sistemul organelor judecătorești 844

Titlul V. Organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale 847

Capitolul I. Locul şi rolul Curţii Constituţionale 847

Capitolul II. Organizarea Curţii Constituţionale 851

Capitolul III. Statutul judecătorilor Curţii Constituţionale 854

Capitolul IV. Competenţa Curţii Constituţionale 857

§1. Controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgare (controlul anterior) 858

§2. Controlul constituţionalităţii tratatelor şi a altor acorduri internaţionale 862

§3. Controlul constituţionalităţii regulamentelor Parlamentului 863

§4. Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate (controlul posterior) 864

§5. Soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice 868

§6. Respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României 871

§7. Judecarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic 872

§8. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României 872

§9. Constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României 873

§10. Competenţa Curţii Constituţionale privind revizuirea Constituţiei 873

§11. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale 874

Capitolul V. Actele Curţii Constituţionale 875

Bibliografie 879

Index 887

Sommaire 889

Contents 903

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

„Criza actuală este în primul rând o criză politică; remediul ei nu poate fi găsit decât în examinarea originii şi evoluţiei normale a instituţiilor care alcătuiesc Statul modern. Atunci numai, se va putea observa care este deformaţia instituţiilor actuale şi mijloacele de îndepărtare se vor impune de la sine, oricât de dureroase ar fi".

Desprinse din contextul istoric în care au fost scrise, aceste confesiuni de credinţă ale prof. George Alexianu, prin care dascălul îşi prefaţa primul volum din Cursul de drept constituţional, publicat în anul 1930, îşi păstrează neştirbită semnificaţia.

Ele constituie astăzi parcă, un îndemn adresat deopotrivă cercetătorilor, ca şi magistraţilor pentru reexaminarea principiilor şi instituţiilor politice ce conferă substanţă reală Statului de drept, societăţii civile, pentru revitalizarea şi valorificarea tradiţiei constituţionale româneşti ale cărei rădăcini viguroase coboară până la Mircea cel Bătrân, „Mare Voevod a toată Ţara Românească".[1]

Înlăturarea la 22 decembrie 1989 a regimului politic socialist şi a suportului său constituţional – Constituţia din 21 august 1965 – a avut ca urmare declanşarea unui proces legislativ de creare a unor structuri statale, a societăţii civile, care redau aleşilor poporului demnitatea exerciţiului suveranităţii, miniştrilor responsabilitatea guvernării, iar magistraţilor atributele independenţei şi inamovibilităţii, obligându-i totodată să se supună numai legii şi să condamne arbitrariul şi abuzul în drept.

Crearea unui nou edificiu statal şi juridic, corespunzător principiilor politice şi de justiţie socială specifice democraţiei constituţionale şi statului de drept, presupune, însă, formarea unor generaţii de juriști în spirtul celor mai democratice concepţii privind rolul, funcţiile şi mecanismele guvernării, ca şi cerinţa impunerii primatului legii.

Istoria recentă a civilizaţiei umane relevă importanţa idealurilor perene ale democraţiei: libertatea, egalitatea, suveranitatea poporului şi participarea sa la guvernare, pluralismul politic şi ideologic, legalitatea, opoziţia parlamentară. Toţi conducătorii de state, inclusiv cei ai unor foste state socialiste au proslăvit, chiar într-o formă atrăgătoare, cel puţin unele dintre aceste idealuri.

Practica socială arată, însă, că nu este suficient să proclami formal concepte-cheie ale unei anumite filosofii politice, ci să construieşti şi să aperi instrumentele aplicării acestora. Important este astăzi nu numai să cunoşti definiţia conceptului de democraţie, ci şi principiile şi procedurile care fac posibilă funcţionarea ei. Aşa cum spunea Aristotel, „nu este de ajuns să concepi un guvernământ perfect; trebuie mai ales un guvernământ practicabil ce se poate înfăptui lesne şi deopotrivă în toate statele."[2] Altfel spus, se impune, în special pentru statele postcomuniste, studierea guvernabili-

[1] *N. Iorga*, Istoricul Constituţiei Româneşti, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, 1922, p. 1-24.

[2] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 210.

tății democrației, înțeleasă „ca acea ordine instituțională de reglementare a accesului cetățenilor la deciziile politice, în care indivizii dobândesc puterea de a decide în urma unei competiții pentru câștigarea voturilor populației".[1]

Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat, că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic, nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci mai ales modul cum funcționează acel sistem sau, altfel spus, practicabilitatea democrației și cum este el receptat în conștiința socială a celor guvernați.

Înțelegerea unui text este întotdeauna condiționată, între altele, de cunoașterea și însușirea corectă, a semanticii termenilor utilizați în textul respectiv. Există pe de-o parte tendința de a aborda cu ușurință un text sau un subiect oarecare, pe motiv că termenii utilizați par a fi cunoscuți dintr-o percepere comună sau că sunt consacrați în vocabularul cel mai general, iar pe de altă parte, există pericolul real ca înțelesul unui text să fie compromis de necunoașterea noțiunilor în sine sau a unor concepte adiacente. În această ultimă ipoteză există două posibilități de corectare a acestui neajuns: fie ca cititorul să-și completeze limbajul specific unui domeniu – așa cum este, de pildă, teoria generală a instituțiilor politice și dreptul constituțional – recurgând la dicționare explicative și la alte lecturi –, fie ca autorul textului specios să utilizeze în expunerea sa „cuvintele potrivite" dar pe înțelesul tuturor, sau să adauge scrierii sale un glosar de termeni de specialitate. Ambele metode dau rezultate, dar ar fi de dorit ca cititorul să-și propună să depășească handicapul necunoașterii unei terminologii de specialitate prin studiu individual și prin lecturi suplimentare. Profesorul englez și analistul profund al sistemului constituțional britanic, Dicey, sublinia că „un profesor însărcinat să predea cursuri de drept constituțional nu trebuie să joace rolul unui critic sau al unui panegirist, ci chiar să îl explice. Datoria sa nu este nici de a ataca, nici de a apăra Constituția, ci doar de a explica regulile juridice"2.

Orice student, dacă în prima fază a pregătirii sale poate fi un „cititor neavizat" trebuie să fie și un cercetător curios, iar cunoașterea sa îl obligă la un studiu continuu și conștiincios.

Iată de ce se consideră că este necesar să se acorde o atenție deosebită studierii și înțelegerii teoretice și pragmatice a instituțiilor și mecanismelor moderne de guvernare democratică.

Acesta este și scopul mărturisit al Tratatului de drept constituțional contemporan care apare astăzi la Editura C.H. Beck într-o nouă ediție revizuită și adăugată. Elaborarea lucrării a fost precedată de ediții succesive ale cursului de Drept constituțional și instituții politice predat la Facultatea de Științe Juridice și Administrative a Universității Creștine „Dimitrie Cantemir".

Tratatul este întocmit potrivit unei concepții teoretico-metodologice moderne, proprie doctrinei constituționale occidentale, în special școlii constituționale franceze, care îmbină dintr-o perspectivă comparativă cercetarea politologică și sociologică a

---

[1] *J.A. Schumpeter*, Capitalism, Socialism, Democracy, Harper and Row, New York, 1950, p. 269.

[2] *A.V. Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Fund., Indianapolis, 1982, p. CXXII.

instituțiilor politice și a mecanismelor de guvernare cu analiza juridică a acestora. Acest demers didactic se bazează, totodată, pe studierea concretă a modului în care statul în întregul său și organismele sale se manifestă în viața socială ca fenomene politice.

Această triplă interferență a analizei structurilor de putere – politologică, juridică și sociologică – are, între altele, avantajul de a pune în valoare caracterizarea tipologică a elementelor politice, juridice și sociologice ale structurilor de putere.

Lucrarea pune în evidență faptul că apariția organizațiilor și instituțiilor politice (organisme învestite cu prerogative de putere publică) a fost determinată de conștientizarea problemelor din sânul comunității, probleme care interesau întreaga colectivitate și care nu puteau fi soluționate individual, deși de modul de rezolvare al acestora erau interesați toți membrii societății respective.

Prima parte a tratatului este consacrată teoriei generale a instituțiilor politice. Un loc important îl ocupă în finalul primei părți analiza tipologică a regimurilor politice, urmată de cea a fundamentelor teoretice ale regimurilor politice contemporane. Dintre acestea, sunt prezentate cele considerate etalon pentru tipul de regim politic căruia îi aparțin.

Partea a doua a tratatului este consacrată, după o sinteză a dezvoltării constituționale românești, sistemului constituțional românesc reflectat în Constituția aprobată prin referendum în decembrie 1991 și revizuită în 2003.

În realizarea tratatului, am avut în vedere doctrina constituțională occidentală și, de asemenea, tradițiile și constantele gândirii democratice românești interbelice, unele dintre acestea regăsindu-se în noua Constituție a României, revizuită în anul 2003.

Autorul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	– alineatul
apud	– citat după
art.	– articolul
C.civ.	– Codul civil
C.fam.	– Codul familiei
Ed.	– editura
ed.	– ediția
E.D.P.	– Editura Didactică și Pedagogică
ibidem	– în același loc
idem	– același autor
I.C.C.J.	– Înalta Curte de Casație și Justiție
J.N.	– revista Justiția Nouă
lit.	– litera
L.P.	– revista Legalitatea Populară
M. Of.	– Monitorul oficial
O.G.	– Ordonanța Guvernului
op. cit.	– opera citată
O.U.G.	– Ordonanța de urgență a Guvernului
p.	– pagina
pct.	– punctul, punctele
R.D.C.	– Revista de Drept Comercial
ș.a.	– și altele
urm.	– următoarele
vol.	– volumul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea I

Teoria generală a instituțiilor politice

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul I
Dreptul şi statul în sistemul puterii

Capitolul I
Noţiuni generale despre drept

§1. Originea şi factorii de configurare ai dreptului

Istoria civilizaţiei umane poate fi privită, din perspectiva teoriei generale a dreptului constituţional, ca istorie a raporturilor juridice şi politice între individ şi stat, fiecare dintre aceste entităţi fiind titulare de drepturi şi obligaţii. Iată primele două noţiuni dintr-un amplu dicţionar juridic: *drepturi* şi *obligaţii*. În afara acestor noţiuni juridice fundamentale există alte două concepte esenţiale pentru ştiinţa dreptului, precum şi pentru sociologia şi psihologia politică şi anume: libertate şi constrângere. Aceste ultime două concepte se studiază şi în cadrul disciplinei Drept constituţional. Sigur, în cazul libertăţii nu ne preocupă sensul primar al acesteia, ci libertatea politică a cetăţeanului de a se manifesta ca atare într-un anumit cadru sau spaţiu de relaţii sociale, a cărui încălcare de către titularul acesteia (cetăţeanul), atrage pe seama sa constrângerea exercitată de autorităţi competente şi specializate în actul de constrângere. Întrebări de genul „Sunt liber să fac ce vreau?", „De ce mă supun altcuiva?", „Dacă nu mă supun de bunăvoie cuiva, este drept să fiu constrâns de acesta, pentru a mă supune lui?", „Până unde poate ajunge actul de constrângere, pentru a nu fi socotit abuziv?", presupun o analiză atentă a raporturilor stat-cetăţean, a limitelor libertăţii civile şi politice ale cetăţenilor, precum şi a limitelor restrângerii acesteia de către stat.

A constrânge un individ, un cetăţean însemnă a-i restrânge libertatea[1]. În societăţile democratice constrângerea există dar nu se exercită nici abuziv şi nici absolut, ci, dimpotrivă, legitim. Rezultă că cetăţeanul păstrează acel grad de libertate politică pe care statul i-l recunoaşte şi i-l garantează. În acest spaţiu îngrădit, dar totuşi liber al unui „Eden politic", omul este liber să se manifeste în formele care îi sunt îngăduite şi garantate, nesocotirea de către el a spaţiului de libertate de care dispune, dând dreptul Guvernantului să-l oblige la supunere.

În jurul celor două concepte, şi în legătură cu ele – drepturi şi obligaţii – s-a desfăşurat viaţa socială din cele mai vechi timpuri până astăzi. Locul acestor noţiuni în ansamblul social global şi conţinutul lor delimitează societăţile primitive de cele organizate statal. Dacă ne referim la noţiunea de drepturi şi, respectiv cea de îndatoriri cetăţeneşti, locul lor în ansamblul societal, defineşte un stat ca fiind democratic, un stat de drept sau dimpotrivă, un stat totalitar. Ne referim, în acest sens, la ansamblul

---

[1] A se vedea *I. Berlin*, Patru eseuri despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1996, p. 203.

de drepturi şi libertăţi publice ocrotite şi garantate de stat prin constituţie şi la îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor, precum şi la drepturile subiective pe care le poate deţine orice persoană fizică sau juridică. Astfel, într-un stat de drept cetăţenilor le este recunoscut şi garantat un ansamblu larg de drepturi şi libertăţi publice, pe când un stat totalitar restrânge exerciţiul drepturilor omului sau stabileşte un cadru formal de enunţare a acestora fără a le garanta, însă, în mod real şi efectiv.

În societatea modernă, practic orice individ, instituţii sau autorităţi publice, partide şi organizaţii sindicale, societăţi comerciale ş.a. au drepturi şi obligaţii. O parte dintre acestea derivă din constituţie sau din diferite alte acte normative adoptate de parlament sau de guvern. O altă parte din drepturile şi obligaţiile corelative acestora, provin din acordul de voinţă al părţilor. În fine, se poate vorbi de anumite drepturi şi obligaţii ce decurg dintr-un act normativ. Exemplele menţionate nu epuizează nicidecum izvorul drepturilor şi obligaţiilor juridice.

Modul în care subiectele de drept îşi exercită drepturile şi îşi îndeplinesc obligaţiile asumate defineşte, la rândul său, gradul de civilizaţie al unui popor. Avem în vedere, în acest sens, gradul de cultură politică şi juridică al subiectelor de drept, înţelegerea de către acestea a jocului politic democratic care presupune pluralismul, diversitatea şi chiar divergenţa opiniilor şi convingerilor politice. Într-o societate civilizată, respectarea drepturilor şi îndatoririlor civice sau a obligaţiilor civile apare ca o îndeletnicire firească. La rândul său, într-o asemenea societate, exercitarea drepturilor, indiferent care ar fi natura şi conţinutul lor, nu poate da naştere la abuzuri – ca practică sau fenomen social. Concepţia pe care o avem ca popor despre rolul şi statutul individului în societate, despre drepturile şi obligaţiile sale faţă de stat, de societate în general, raporturile existente între individ şi Biserică – care dau naştere la drepturi şi obligaţii determinate – deosebesc, de pildă, societatea occidentală de cea islamică, civilizaţia budistă de cea creştină ş.a.

Concepţia despre drept şi nedrept, despre just şi injust este diferită în unele privinţe în Occident faţă de Orient sau faţă de zonele asiatice.

Ce este dreptul? Care este rolul social al dreptului? Ce este just şi injust? Sunt interogaţii fireşti care privesc raporturile interumane, relaţiile între individ şi colectivitatea în care trăieşte.

Pentru istoric, ca şi pentru sociolog sau jurist, este evident că orice comunitate umană a tins să devină unitară, să capete o fizionomie caracteristică sub multiple aspecte. De exemplu, sub aspect teritorial, să îşi desfăşoare viaţa pe teritoriul pe care s-a format într-un îndelungat proces istoric sau, după caz, să se organizeze pe un teritoriu pe care s-a aşezat ca rezultat al migraţiei sau pe care l-a cucerit; sub aspect economic, să stimuleze formarea şi dezvoltarea unor tradiţii privind anumite activităţi productive; sub aspect religios, să promoveze şi să garanteze respectarea şi practicarea unui anumit cult religios sau să declare şi să sprijine o religie oficială.

Aceeaşi comunitate tinde însă spre coeziune şi din punct de vedere juridic. Această coeziune se realizează, în principal, prin două modalităţi şi anume:

a) reglementarea sau ordonarea relaţiilor între membrii ei, potrivit aceloraşi principii juridice şi norme de conviețuire socială;[1]

---

[1] „Principiile de drept dau vieţii sociale o directivă şi o coeziune, îi dau principiile de organizare, fără de care o societate nu poate exista" (*D. Gusti,* Curs de sociologie generală, 1920-1921).

b) asigurarea respectării acestor norme prin toate mijloacele, inclusiv recurgându-se în mod legitim la forța de constrângere a statului.

În acest proces, membrii comunității respective realizează, desigur, într-un îndelungat proces istoric, care le sunt avantajele cunoașterii și respectării normelor de conviețuire socială, dar și ce consecințe vor suporta dacă vor încălca prevederile acestora. Din momentul conștientizării de către societate și individ că sunt titulare de drepturi și obligații, se poate vorbi de existența dreptului ca formă juridică de reglementare a relațiilor sociale.

Încă de la început, dreptul – în înțelesul de normă de conduită – a avut o funcție socială foarte clară: de a ordona anumite relații sociale existente în societate. Fiind reglementate de o normă juridică, faptele sociale ale oamenilor, ca și acțiunile sociale ale organismelor cu autoritate publică au căpătat o fizionomie și un conținut juridic. Conținutul juridic al faptelor sociale săvârșite de indivizi sau al acțiunilor sociale întreprinse de autoritățile publice au putut să fie exprimate prin drepturi și obligații.

La început a existat, așadar, faptul social, acțiunea oamenilor și apoi a intervenit dreptul pentru a justifica și legaliza activitatea acestora. Deprinderea cu un anumit fel de viață, cu anumite reguli de conduită, a făcut apoi să se nască în conștiința oamenilor sentimentul de dreptate; acest sentiment îi determină pe oameni să caute o justificare a acțiunii lor, să legitimeze actul lor și să-l încadreze în regulile dreptului.[1]

Originea dreptului se pierde în negura veacurilor și este sigur că normele de conviețuire s-au cristalizat în cadrul practicii sociale (soluționând conflicte sociale), adică pe baza unor fapte repetate într-o formă identică timp îndelungat *(ubi societas ibi ius; ubi ius ibi societas)*.

Cerința puternic resimțită a oamenilor de a trăi în comun, de a avea o viață socială a fost evidențiată în repetate rânduri în literatura istorică și filozofică a antichității grecești și romane. Cicero, de pildă, alături de mulți alți autori, afirmă în lucrarea sa *Republica* că indivizii disparați au intuit avantajele traiului în comun, ale ajutorului reciproc și ale solidarității în fața condițiilor naturale neprielnice. Așa a apărut graiul ca o formă de comunicare între oamenii asociați în grupuri[2]. Organizarea socială a evoluat în anumite condiții, astfel încât grupurile s-au transformat, într-un îndelungat proces istoric, în popoare, fără ca prin aceasta instinctul de sociabilitate să fie alterat. S-au schimbat, firește, motivațiile menținerii vieții în comun. Poporul nu este orice adunare de oameni uniți între ei oricum ar fi, ci este o adunare de oameni asociați printr-un drept recunoscut de toți și printr-o comunitate de interese.[3]

Orice studiu de antropologie juridică atestă esența socială a dreptului, determinarea sa de către factori exteriori omului, ceea ce nu împiedică implicarea și a rațiunii în procesul de apariție a unei norme de drept determinate. Referitor la raportul între rațional și social în procesul de creare a dreptului, Mircea Djuvara remarca că „suntem ușor înclinați a comite eroarea de a crede că un principiu de drept sau de justiție este un produs al unei pure speculații și că ar apare în mintea noastră înain-

---

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 3-4. A se vedea și *J. Dabin*, Théorie générale du droit, Dalloz, Paris, 1969, p. 19-31.

[2] *Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, București, 1973, p. 167.

[3] Ibidem.

tea unei experienţe"[1]. Practica şi experienţa socială, realităţile vieţii cotidiene joacă un rol determinant în apariţia dreptului. Avem în vedere apariţia dreptului ca practică socială continuă. Norma de drept apare ca rezultat al cerinţelor şi aşteptărilor sociale, configurarea ei materială şi ca izvor formal depinzând şi de raţiune exprimată în primul rând prin voinţa socială. Cei doi factori nu se pot exclude, nici substitui unul altuia. Există o interferenţă armonioasă între raţional şi social în procesul de creare a normei juridice, care poartă totodată, amprenta programelor, doctrinelor şi ideologiilor partidelor politice. La rândul său, D. Gusti atrăgea atenţia că „o activitate regulativă (de reglementare a relaţiilor interumane, n.n.), presupune ceva care să fie reglementat, dar numai societatea poate forma acest obiect"[2]. Activităţile de reglementare socială, inclusiv cea normativă fiind născute din societate şi pentru societate, au un caracter vădit social[3]. Niciun analist al fenomenului juridic nu poate ignora rolul raţiunii, al conştiinţei în procesul de formare a dreptului. S-a spus chiar, din perspectiva religiei şi moralei creştine, că Moise a fost primul mare legiuitor, iar normele de conduită socială impuse de el sunt reguli de revelaţie divină. Întreaga experienţă istorică dovedeşte că substanţa celor zece porunci cuprinse în textele biblice s-a transpus în dreptul laic, rânduielile „poruncite" de Creator transformându-se în norme juridice.[4]

În general, fiinţa umană, a simţit nevoia de a se raporta la ceva sau la „cineva", situat în afara percepţiei sale imediate şi pe care este incapabilă să o explice pe cale raţională. Omul s-a raportat, încă din momentul apariţiei sale, la natură, apoi la o zeitate, „inventată" de el tocmai pentru că nu a găsit o explicaţie raţională dominaţiei la care l-a supus mediul înconjurător. Creştinismul a înlăturat credinţele păgâne, oferind fiinţei umane o explicaţie a naşterii şi existenţei sale, cel puţin la nivelul enunţurilor din Biblie. Vechiul Testament oferă omului un răspuns la două întrebări fundamentale:

a) a cui creaţie este omul şi mediul în care trăieşte?;

b) ce se întâmplă cu fiinţa umană după ce trece de pragul existenţei sale?

A doua întrebare a fost formulată cu mult înainte de apariţia creştinismului ca religie. Să ne amintim numai credinţa poporului dac că viaţa omului continuă şi după trecerea sa în nefiinţă.

Revenind la creştinism, trebuie să adăugăm ceva din „mecanica creştină" a apariţiei omului. Dumnezeu l-a făcut pe om ca pe o făptură liberă, egală în raport cu celelalte

---

[1] *M. Djuvara,* Drept şi sociologie, ISD, Bucureşti, 1936, p. 11. Dreptul pozitiv nu poate consista în construcţii abstracte, fără niciun contact cu realitatea socială; el e în realitate într-o anumită măsură maleabil, el trebuie să fie perfectibil şi mobil ca viaţa însăşi (Idem, Drept raţional, izvoare şi drept pozitiv, Biblioteca Universitară de Drept, Bucureşti, f.a., p. 44).

[2] *D. Gusti*, Sociologie juridică. Culegere de texte, E.D.P., Bucureşti, 1997, p. 33.

[3] Ibidem. „Dreptul şi politica sunt manifestări formale, de natură regulativă, de aceea ele nu se pot îndepărta fără primejdii de conţinutul vieţii sociale, de manifestările economice şi spirituale la care se referă" (a se vedea Ştiinţa naţiunii, în *D.Gusti*, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968, p. 500).

[4] „Iată, spune Moise celor pe care i-a condus 40 de ani din Egipt spre un alt tărâm, v-am învăţat rânduieli şi legi după cum mi-a poruncit mie Domnul, pentru ca voi aşa să le pliniţi în ţara în care mergeţi s-o moşteniţi" (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 2001, p. 204).

ființe, l-a înzestrat cu libertăți, cu drepturi și îndatoriri. Încălcarea îndatoririlor, greșeala omului echivalează cu păcatul pe care acesta îl săvârșește și pentru care este pedepsit. Păcatul și pedeapsa exprimă unul dintre primele raporturi socio-umane, convertite mai târziu în dreptul pozitiv în infracțiune și pedeapsă. Dacă păcatul originar a opus omul unei divinități aflate de acum înainte dincolo de percepția sa senzorială – Dumnezeu – actul de ucidere la care a recurs omul, opune ființa umană nu numai voinței Creatorului său, dar și sancțiunii comunității sociale în care trăiește. Păcatul său va fi pedepsit, de acum și de semenii săi.

Caracterul de act repetat al faptelor sociale supuse unor anumite prescripții juridice, mai mult sau mai puțin sporadice (dar care au căpătat treptat, un caracter obligatoriu), semnifică o experiență juridică, o practică îndelungată de cristalizare a unor obiceiuri și a unor relații sociale (dar nu o simplă succesiune de fapte disparate), care se reiau în mod continuu, păstrându-și caracteristicile specifice, identitatea proprie prin care se deosebesc de alte obiceiuri zilnice.[1] Confruntându-se repetat cu un asemenea obicei, membrii unei colectivități umane și-au format, la început fără un scop anume, o idee, o părere despre utilitatea obiceiului respectiv, despre importanța sa pentru individ, ca și pentru întregul grup social. Sintetizând apoi toate aceste elemente, autoritatea publică a stabilit o normă, o prescripție potrivit interesului general al grupului social respectiv.

Întrucât nicio comunitate nu se putea lipsi de o anumită ordine și disciplină socială, condiționate în primul rând de necesitatea organizării activității membrilor săi, a procurării celor necesare traiului și desfășurării vieții de familie, de cerința apărării împotriva dușmanilor externi etc., relațiile sociale din cadrul primelor comunități umane au început să fie reglementate printr-un sistem de norme sociale cu caracter cutumiar, prescripții religioase și alte reguli de conviețuire socială.[2] Aceste prescripții nu erau impuse de voința unui membru al comunității sau a mai multora, ci de voința autorității sau a forțelor politice care dominau societatea și erau singure abilitate să le aplice și să le interpreteze.[3] Este fără îndoială că liderul politic ori șeful militar sau conducătorul spiritual al unei comunități sociale a putut impune prin calitățile sale charismatice propria voință ca prescripție generală. Dominația pe care o exercita liderul asupra grupului îi dădea acest drept. Informații privind originea charismatică a autorității conducătorului, în considerarea calităților sale personale, se găsesc în textele scripturice din Vechiul Testament[4]. Prin extrapolare la o epocă istorică mult evoluată

---

[1] Probabil că la oameni ideea de drept există inconștient. A se vedea *Fr. Terre*, Introduction générale au droit, Dalloz, Paris, 1991, p. 1.

[2] A se vedea *I. Ceterchi, M. Luburici*, Teoria generală a statului și dreptului, Universitatea București, Facultatea de Drept, 1983, p. 83. Cercetările efectuate de sociologi, istorici, antropologi ai culturii în comunitățile aflate pe treapta primitivă de dezvoltare, au scos la iveală faptul că în aceste comunități raporturile dintre membri erau conduse pe baza unor comandamente ce exprimau nevoile elementare ale vieții în comun și care erau cuprinse într-un sistem de norme sociale (*N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, București, 1997, p. 51).

[3] *B. Jouvenel*, Du Puvoir, Librairie Hachett, Paris, 1972, p. 133. În legătură cu originea și apariția dreptului, a se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 47-62.

[4] „Cuș i-a dat naștere lui Nimrod. El a fost vânător puternic în fața Domnului Dumnezeu; de aceea se spune: Vânător puternic ca Nimrod în fața Domnului Dumnezeu. Începutul împărăției lui a fost Babilonul, Ereh, Acad și Calne din ținutul Șinear" (Facerea, cap. 10.8.-10).

sub aspectul organizării politice a societăţii şi la formele de guvernământ monarhice, citatul biblic explică legitimitatea instituţiei regalităţii prin calităţile charismatice ale regelui. Eliade relevă ideea unei origini mistice a regalităţii, răspândite îndeosebi în zona Asiei Centrale şi Septentrionale, care apreciază autoritatea regelui deţinător al unei puteri magice[1].

Personajul biblic Avraam este apelat în Vechiul Testament ca fiind „voievod al lui Dumnezeu"[2]. Textul scripturic este încă un argument pentru susţinerea originii divine a conducătorului (regelui). Ritualul ungerii cu untdelemn a monarhului se completează de data aceasta cu convingerea oamenilor că regele se află într-o relaţie instituţionalizată cu Dumnezeu, fiind recunoscut ca „voievod" al acestuia. Populaţiile la care se referă Vechiul Testament nu aveau iniţial noţiunea de conducător, cel mult de stăpân de robi şi de rob[3]. Numai Dumnezeu în calitate de Creator este stăpân. Este interesant de remarcat că niciun text biblic nu îl menţionează pe Dumnezeu în calitate de stăpânitor terestru, deşi este considerat „Împărat mare peste tot pământul[4] care „stăpâneşte peste neamuri"[5]. Dimpotrivă, prin primul legământ sacru pe care Dumnezeu îl face cu pământenii („Şi i-a binecuvântat Dumnezeu pe Noe şi pe fiii săi şi le-a zis: „Creşteţi şi înmulţiţi-vă şi umpleţi pământul şi stăpâniţi-l"),[6] numai aceştia au vocaţia de stăpânitori. Din rândul lor, Dumnezeu alege pe „unsul său", care capătă prin voinţă divină puterea suverană, stăpânind asupra celor pe care îi conduce. Prin acest transfer de suveranitate, Dumnezeu nu îşi pierde calitatea de „împărat ceresc", căci „a Domnului este împărăţia".[7]

Monarhia terestră, care are la baza sa ideea de supunere faţă de voinţa suveranului unic, se formează după modelul monarhiei divine. „Împărăţia" lui Dumnezeu amintită în scrierile evanghelice ale Noului Testament se deosebeşte de regatele terestre, dar acestea iau ca model de supunere, supunerea pe care oamenii o datorează sacralităţii Creatorului. Atitudinea de supunere a oamenilor în faţa sacrului este o trăsătură fundamentală, esenţială a fiinţei umane, indiferent de epoca istorică la care ne raportăm. Acelaşi raport între modelul ceresc şi cel terestru de regat îl regăsim în mitologia greco-romană, unde Olimpul oferă un model de organizare politică pentru cetăţile greceşti şi romane. La fel ca în Vechiul Testament, unde există o paralelă între „Cetatea lui Dumnezeu" şi regatul terestru, oamenii polisurilor greceşti şi ai statului roman se supun lui Zeus şi, respectiv, Jupiter, după cum creştinii acordă supunerea lui Dumnezeu. Regele şi ulterior împăratul roman erau consideraţi *pontifex maximus*, după care urma într-o ordine ierarhică o suită de funcţii sacerdotale. Mult mai târziu, în Imperiul Bizantin, împăraţii erau socotiţi egali ai apostolilor. În „Cetatea lui Dumnezeu" există, de asemenea, o ierarhie (sfinţi, îngeri, apostoli), pe care biseri-

---

[1] „În religia tradiţională (tibetană, n.n.) rolul regelui era fundamental. Natura divină a suveranului se manifestă prin *strălucirea*, şi prin puterile sale magice" (*M. Eliade*, Istoria credinţelor şi ideilor religioase, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 260).

[2] Facerea, cap. 23.5-6.

[3] Ibidem, cap. 18.1-3.

[4] Psalmii, 46.2.

[5] Ibidem, 21.28.

[6] Facerea, cap. 9.1.

[7] Psalmii, 21.8.

cile creștine contemporane o multiplică prin noi sanctificări. În cadrul acestei ierarhii Hristos este *coetern* și *cosubstanțial* cu Dumnezeu.[1] După un model simetric, statul Vatican și-a creat, în timp, pe lângă o organizare pontificală o structură cvasilaică de conducere.

Găsim în Vechiul Testament și referiri la „adunări" în care se dezbat probleme de interes general sau în care fiecare are dreptul să se exprime[2]. Atât în Vechiul cât și în Noul Testament se fac, totodată, referiri la un cvasiconsiliu divin format din dumnezei și prezidat de Dumnezeu[3]. Referirea la o astfel de *synagoge* cu funcții deliberative (de judecare) simbolizează puterea lui Dumnezeu de a judeca și de a pedepsi pe cei păcătoși.

Istoria omenirii dovedește din plin că omul are o predispoziție pentru crearea și respectarea regulilor de conduită, pentru că numai astfel sunt posibile menținerea, conservarea și apărarea grupului format prin asocierea indivizilor. Dreptul este, din acest punct de vedere, un instrument psihologic de asigurare a organizării societății umane. Respectul față de lege rămâne o constantă a culturii europene moștenită prin filiera greco-latină-iudeo-creștină, indiferent care ar fi, în oricare dintre cele patru tipuri de spiritualitate și experiență socială, noțiunea de lege și creatorul acesteia. Cultura greacă a înțeles prin lege voința cetățenilor, exprimată prin modalitățile democrației directe, cea latină a impus rigoarea raționamentului juridic, religia mozaică a construit edificiul spiritual al revelației divine a legii, în timp ce creștinismul a insuflat cerința respectării întocmai a legii Cezarilor și supunerii credincioșilor voinței acestuia.[4]

Pentru ca o prescripție generală să devină cu adevărat o normă juridică trebuie să rezulte nu din voința individuală ci din voința colectivă și să exprime interesele generale ale colectivității. Numai în acest fel se poate vorbi de drept ca fenomen social. Cu alte cuvinte, apare într-o formă generală necesitatea de a stabili norme de conduită care să reglementeze relațiile sociale, să armonizeze interesele diferitelor grupuri umane[5] și să soluționeze conflictele intervenite între membrii unei comunități umane. Exercițiul repetat al soluționării unor asemenea conflicte, a generat spiritul de ordine, potrivit căruia, treptat, a devenit evident că înlăuntrul grupului social acțiunile și interesele fiecăruia trebuie să se armonizeze cu acțiunile celorlalți. Ideea de ordine implică reguli de conduită care să indice fiecărui individ ceea ce îi este îngăduit și ceea ce nu îi este îngăduit să întreprindă, adică ce comportament social este obligat să adopte. În afară de reguli de conduită – standarde de comportament în relațiile de grup – ideea de ordine presupune instituționalizarea actului de coerciție (pedeapsa socială), adică stabilirea aceluiași gen de pedeapsă care să sancționeze același gen de faptă care încalcă standardele comportamentale prestabilite.

Dacă acceptăm – și trebuie să acceptăm – ideea că dreptul s-a format într-o primă fază în mod inconștient, instinctiv, înseamnă că, în această accepțiune, regula de drept

---

[1] Ibidem 80.9: „Nu va fi un dumnezeu nou în mijlocul tău, nici nu te vei închina la dumnezeu străin".

[2] Ibidem 21.22: „Povesti-voi numele Tău fraților mei, în mijlocul adunării Te voi lăuda".

[3] Ibidem: „Dumnezeu a stat în adunare de dumnezei și în mijloc de dumnezei îi va osebi".

[4] „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri; că nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de la Dumnezeu sunt rânduite. Ca atare, cel ce se împotrivește stăpânirii, rânduielii lui Dumnezeu: se împotrivește" (Romani 13.1-2).

[5] *E. Ferri*, op. cit., p. 15.

B.C.U. „M. Eminescu" Iași

se formează ca rezultat al unui proces psihologic, în care omul răspunde (reacţionează) la anumiţi stimuli externi. Cu alte cuvinte, prin respectarea regulii de drept, se creează o armonie între individ şi mediul natural şi social în care trăieşte. Dimpotrivă, cel care nesocoteşte regula de drept perturbă armonia şi ordinea socială realizată prin drept. Se poate presupune că primele prescripţii au îmbrăcat forma corecţiilor aplicate instinctiv de către „individul-victimă", „individului-agresor". Într-un astfel de raport social, individul se apără aplicându-i o corecţie fizică celui care i-a limitat libertatea sau i-a cauzat un neajuns. Treptat, prin repetare, corecţia individuală se va converti în „tip de corecţie" pentru anumite fapte, membrii comunităţii de indivizi „învăţând" din experienţă că nu le este convenabil să suporte corecţia în cazul în care comit o anumită faptă indezirabilă indivizilor sau grupului din care fac parte[1].

Dacă corecţia era aplicată iniţial de individ, tipul de corecţie este aplicat mai târziu în numele şi în interesul grupului de către o forţă publică. În acest caz, apărarea capătă caracter social şi este nu numai represivă ci şi preventivă.

Unele din primele norme de conduită se refereau, firește, la justiţia penală. Întrucât în epocile de început ale civilizaţiei umane (cu un anumit grad de organizare socială), ciocnirile dintre membrii aceleiaşi comunităţi, ca şi dintre diversele grupuri sociale complexe, triburi, erau frecvente, se poate presupune că organismul de ordine publică sau autoritatea publică a reglementat reacţiile sociale cu caracter agresiv şi a disciplinat raporturile dintre indivizi generatoare de violenţă (agresiune fizică), pe de o parte, şi apărarea, riposta corespunzătoare din partea celui lezat sau chiar a întregii comunităţi, pe de altă parte, pentru a nu se ajunge la conflicte permanente între membrii aceluiaşi grup social. În aceste condiţii, pentru a se evita generalizarea unor conflicte ce ameninţau forţa, unitatea şi coeziunea de ansamblu ale colectivităţii respective – necesare în lupta de apărare sau în agresiuni împotriva altor grupuri sociale – survine din partea colectivităţii cerinţa de a stabili norme limitative ale „răzbunării între indivizii aceluiaşi grup"[2]. „În locul părţii lezate, intervine universalitatea (statul – n.n.), care posedă în curtea de justiţie realitate proprie şi preia urmărirea şi reprimarea crimei: aceasta încetează astfel să mai fie doar o răscumpărare subiectivă şi accidentală prin răzbunare şi se transformă în adevărata împăcare a dreptului cu sine însuşi în pedeapsă"[3].

Una dintre asemenea norme este interzicerea săvârşirii omorului, încălcarea ei atrăgând cunoscutele urmări asupra făptaşului. Firește că niciun individ nu era sancţionat decât dacă se constata că a săvârşit fapta respectivă. În lipsa acestei dovezi, forţa organizată a societăţii, aparatul său de constrângere şi sancţionare nu puteau declanşa mecanismul judiciar. Din aceste corelaţii între stabilirea unei norme de conduită şi sancţionarea încălcării ei (încălcare avută în vedere de „legiuitor" chiar anterior momentului fixării ei normative), rezultă că edictarea normei respective a fost concretizarea unui principiu pe care mult mai târziu doctrina juridică l-a definit ca „legalitatea incriminării". Ca să fie pedepsit cineva era necesar ca acesta, membrul unui grup social, să fi încălcat nu orice normă sau interdicţie ci o regulă fixată ca obicei

---

[1] A se vedea, pe larg, *C. Ionescu*, Studii de drept constituţional, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 3-10.

[2] *E. Ferri*, Principii de drept criminal, vol. I, Bucureşti, 1928, p. 8.

[3] *G.W.F. Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Bucureşti, Ed. Academiei, 1969, p. 251.

general de conduită sau stabilită de puterea organizată, de autoritatea conducătoare a grupului respectiv.

Formele embrionare de norme – preluate şi dezvoltate apoi în primele coduri – nu erau stabilite la întâmplare, oricum şi în afara unui interes larg şi a utilităţii pentru grupul respectiv. Or, acest interes şi această utilitate nu se puteau forma decât pe baza unei experienţe istorice îndelungate şi, în acelaşi timp, ele exprimau voinţa generală de a reglementa relaţii intersociale într-un anumit fel, potrivit unor direcţii şi scopuri general acceptate. Prin repetarea timp îndelungat a regulii de drept, individul îşi formează convingeri juridice, o conştiinţă juridică care îl vor ghida, chiar dacă împrejurările sau cauzele naturale sau sociale care au determinat regula de drept, dispar sau se modifică. Mai mult chiar, individul este tentat să aplice regula de drept prin analogie la împrejurări asemănătoare, celor care au determinat formarea regulii respective.

Ordinea presupune, deci, o sumă, un ansamblu, un complex de reguli care să conţină în ele atât prescripţiuni privind conduite (precepte), cât şi măsuri privind represiunea socială (sancţiuni)[1].

La începutul acestei faze, dreptul se prezenta sub forma unor obiceiuri sau practici neunitare, haotice, multe dintre ele având, pe lângă o formă şi un conţinut laic, şi elemente religioase, puternic înrădăcinate în conştiinţa oamenilor. Cu timpul, în locul anarhiei obiceiurilor disparate, a apărut legitimitatea legii – expresie a voinţei suverane a puterii statului[2].

Concomitent cu legea se formează un aparat specializat care s-o aplice şi să sancţioneze încălcarea ei. Acest aparat (statul) exercită puterea publică. Din acest moment istoric, statul capătă un rol social de mare importanţă pentru organizarea şi reglementarea juridică a relaţiilor sociale, care constă în elaborarea şi aplicarea la nevoie, prin forţa sa de constrângere, a normelor de conduită general-obligatorii[3]. Treptat, aceste obiceiuri şi reguli de conduită au fost codificate (inventariate, stilizate lingvistic, corelate, grupate sau sistematizate pe baza unor criterii metodologice) în documente scrise. Este de presupus că primele codificări au fost făcute în materie penală[4]. Faţă de cele arătate, se poate conchide că orice colectivitate umană presupune un minimum de prescripţii sau norme având un caracter general-obligatoriu, care aduc o relativă uniformizare şi echilibru în raporturile individuale, stabilind statutul, sfera de acţiune ale

---

[1] *V. Dongoroz*, Drept penal, Bucureşti, 1939, p. 139. A se vedea şi *C. Ionescu*, Principiile fundamentale ale dreptului (aspecte istorice), S.C.J. nr. 3/1988.

[2] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 13-14; *G. Del Vecchio*, Lecţiide filosofie juridică, Ed. Europa Nova, f.a., p. 236-237 („pe măsură ce conştiinţa evoluează şi se lămureşte, se simte nevoia de a fixa în mod expres şi precis regulile de viaţă socială, care mai înainte existau numai într-o stare difuză şi erau numai în mod tacit observate"). Dreptul tinde să treacă de la o formă de elaborare spontană şi nejudecată, la una deliberată şi conştientă; se formează deci organe speciale pentru stabilirea dreptului. Încetul cu încetul se formează o clasă de tehnicieni (jurişti), care extrag din practică anumite reguli, interpunând consuetudinile preexistente şi rezolvând cazuri dubioase, chiar prin integrarea potrivită a acelor reguli. Se formează apoi organe legislative, care adaugă la funcţia interpretativă şi integratoare a consuetudinii, o producţie proprie, autonomă, capabilă să aducă inovări şi să modifice dreptul consuetudinar existent.

[3] *B. Jouvenel*, op. cit., p. 139.

[4] *C. Ionescu*, Principiile fundamentale ale dreptului, S.C.J. nr. 3/1988.

fiecărui individ, înlăturându-se astfel, în măsura posibilităţilor, ciocnirile de interese, deci şi conflictele care primejduiesc convieţuirea unor populaţii pe acelaşi teritoriu. Din aceste norme şi prescripţii este alcătuită ordinea de drept a fiecărei colectivităţi[1].

Într-o epocă greu de precizat în limite temporale, ordinea juridică a căpătat o anumită coeziune (obiceiurile, prescripţiile de conduită şi sancţiunile corespunzătoare s-au fixat în cutume juridice). La realizarea acestei coeziuni a contribuit forţa şi autoritatea instituţiei publice care exercita puterea politică. În această calitate, organismul respectiv avea rolul de a supraveghea ordinea juridică.

Când puterea sau autoritatea publică s-au autonomizat şi mai mult, devenind o forţă distinctă de restul grupului social, ea a putut să-şi impună voinţa asupra acestuia, dominându-l prin intermediul normelor de conduită. Iniţial, justificarea dominaţiei s-a făcut recurgându-se la o legătură directă sau indirectă între zeităţile venerate de grupul respectiv şi autoritatea publică respectivă, aceasta din urmă pretinzând că ar reprezenta voinţa divină. În concepţia biblică, legea se formează prin revelaţia divină şi se exprimă printr-un set de 10 porunci transmise de Dumnezeu oamenilor prin intermediul lui Moise (primul legiuitor al omenirii). Norma juridică este acum considerată ca un comandament al Divinităţii şi, prin urmare, nedreptatea juridică este o ofensă adusă Divinităţii înseşi[2].

Legendele şi tradiţia mitologică ale unor popoare indică o asemenea justificare a dominaţiei sociale. Acestei justificări i se va adăuga mult mai târziu o motivaţie politică: autoritatea publică acţionează în numele poporului şi în interesul general al acestuia.

Puterea politică nu putea să-şi realizeze scopul – dominaţia asupra grupului social – decât impunând reguli de conduită membrilor colectivităţii (la început privind raporturile lor cu colectivitatea, iar mai târziu, privind relaţiile între ei) şi asumându-şi rolul de arbitru în caz de conflict. Acestor reguli li s-a dat numele de reguli de conduită sau norme de drept. Astfel s-a născut dreptul, deci ordinea juridică[3]. Cât priveşte respectarea regulilor de conduită, se impune cu rigoare logică o observaţie: în societăţile civilizate, moderne, normele de conduită socială se respectă, în general, de bună voie, fie ca rezultat al educaţiei sociale primite de fiecare individ din partea instituţiilor de socializare (familie, şcoală, biserică etc.), fie ca urmare a experienţei sociale, individul cunoscând din practică că încălcarea de către acesta a unei prescripţii stabilite de stat atrage asupra sa represiunea instrumentată de organisme specializate. Se poate spune, chiar, că omul resimte o înclinaţie naturală pentru respectarea normelor de conduită prin care este organizată societatea. Aceasta deoarece omul este prin firea sa o fiinţă

---

[1] *M. Djuvara*, Precis de filosofie juridică. Tezele fundamentale ale unei filosofii juridice, Bucureşti, 1914; *E. Speranţia*, Introducere în filosofia dreptului, Sibiu, 1944; *A.D. Xenopol*, Antologie de filosofie românească (Principiile fundamentale ale istoriei), vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1988, p. 8-89; *E. Speranţia*, Antologie de filosofie românească (Normele sociale şi dreptul), vol. IV, Ed. Minerva, Bucureşti, 1988, p. 213-283. „Dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice" (a se vedea *Aristotel*, Politica, op. cit., p. 23).

[2] *G. del Vecchio*, op. cit., p. 308. A se vedea şi: *M. Weber*, Sociologie du droit, PUF, Paris, 1986, p. 64; *J. Ellul*, Le fondement théologique du droit, Paris, 1964; *E. Durkheim*, Les formes élémentaires de la vie religieuse, Paris, 1912.

[3] *V. Dongoroz*, op. cit., p. 8; *J. Dabin*, op. cit., p. 20-21.

socială, legată de societate, în afara căreia nu poate rezista. Existenţa omului este legată de societatea în care trăieşte. Acesta este şi motivul pentru care instinctiv omul se supune unor rigori sub forma obligaţiei de a respecta un anumit ansamblu de reguli juridice instituite şi apărate de către stat.

Represiunea ca atare nu poate preveni încălcarea dreptului. Ea este întotdeauna post-factum. Represiunea, ca act de constrângere statală, concretizată în aplicarea unei pedepse judiciare pentru încălcarea dreptului, poate deveni preventivă în măsura în care creează şi transmite în mediul social teama că nesocotirea regulii de conduită socială va atrage întotdeauna pedepsirea drastică şi exemplară a celui vinovat. De aceea, prin natura sa, dreptul este imperativ, imperativitatea sa manifestându-se prin forţa de constrângere a statului. Caracterul imperativ al normei juridice este criteriul de demarcaţie între aceasta şi alte reguli de conduită, a căror nerespectare nu atrage după sine constrângerea statală.

Raportul între drept şi constrângere nu este însă imuabil, în sensul că întotdeauna şi în toate împrejurările dreptul ar trebui să se bazeze pe constrângere. Dinamica evoluţiei vieţii sociale, creşterea gradului de civilizaţie şi de socializare, democratizarea actului de guvernare, transparenţa procesului de decizie, politicile publice consensuale, alţi factori economici şi culturali produc modificări perceptibile la nivelul conştiinţei sociale, în general, şi al dreptului, în particular. Ca atare, dreptul se transformă de la o epocă la alta, antrenând după sine modificări în concepţia forţei publice privind constrângerea. Fără a rămâne tributari ai concepţiei marxiste a evoluţiei sociale, trebuie să prefigurăm viitorul civilizaţiei umane – care este adevărat îndepărtat – ca un mediu social în care actul de constrângere va avea o tendinţă de diminuare. „Dreptul trebuie să se poată concepe în mod independent de constrângere"[1]. Aceasta nu înseamnă că vreodată, emitentul dreptului va edicta o normă juridică fără să prevadă şi o anumită sancţiune pentru nerespectarea sa. Faptul că forţa publică nu utilizează sancţiunea înseamnă doar că dreptul este respectat de la sine, de bună voie.

Dacă norma juridică prescrie conduita socială a omului raportată la condiţiile concrete de viaţă materială şi spirituală ale unui popor, înseamnă că specificul, particularităţile de o mare diversitate ale vieţii sociale sunt reflectate la nivelul normei juridice, în conţinutul acesteia. Cu alte cuvinte, viaţa socială a oricărei colectivităţi umane se desfăşoară într-un anumit mediu natural, geografic, care imprimă acesteia trăsături psiho-sociale şi de viaţă materială specifice, reglementându-i, totodată, şi modul de organizare politică. De aceste trăsături particulare legiuitorul trebuie să ţină seama, deoarece norma juridică care ar nesocoti specificul de viaţă al destinatarilor săi, sau ar fi străină firii şi necesităţilor sociale ale acestora, nu s-ar putea aplica în mod corespunzător. Este general acceptată teoria corelaţiei determinante între formele de existenţă socială şi regulile pe care le impune acestea, pe de o parte, şi mediul înconjurător, pe de altă parte. Toate formele sau sistemele sociale exprimă prin structura lor, sublinia sociologul T. Brăileanu, înrâurirea mediului ambiant[2]. Raportul între formele de existenţă socială şi condiţiile materiale şi naturale de viaţă este ambivalent. Nu numai mediul ambiant influenţează societatea. Schimbările care se petrec în structura

---

[1] *G. del Vecchio*, op. cit., p. 219.

[2] *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia Mitropolitul Silvestru, Cernăuţi, 1928, p. 37.

formelor sociale pot fi considerate ca acţiune a societăţii asupra mediului ambiant, ca modalităţi de adaptare a formei sociale la mediul ambiant[1].

Condiţiile concrete de viaţă materială, social-politică şi spirituală care influenţează procesul de legiferare sunt considerate factori de configurare a dreptului. Cunoaşterea şi cercetarea acestora prezintă o importanţă teoretică deosebită, întrucât se oferă astfel legiuitorului elementele definitorii pentru evaluarea eficienţei sociale a unei anumite norme juridice.

În teoria generală a dreptului, factorii de configurare ai acestuia sunt grupaţi în trei mari categorii:

a) cadrul natural;

b) cadrul social-politic;

c) factorul uman[2].

În componentele cadrului natural sunt cuprinşi mediul geografic, factorii biologici şi fiziologici, precum şi factorii demografici[3]. Cadrul social-politic este constituit prin confluenţa intereselor claselor sociale, ale partidelor politice, sindicatelor, grupurilor de presiune. În ceea ce priveşte factorul uman, trebuie să se aibă în vedere că destinatarul normei juridice este omul aflat într-o multitudine de raporturi cu semenii săi, cu Statul, cu Biserica, partidele politice etc. Din această perspectivă, aşa cum s-a stabilit în literatura de specialitate, eficienţa acţiunii dreptului este legată de funcţionarea unor mecanisme psihosociale complexe, cărora legiuitorul le dă satisfacţie, prefigurând prin normele de drept variante de comportament considerate utile, atât din punct de vedere social, cât şi individual[4].

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea, pentru dezvoltări: *N. Popa*, op. cit., p. 62-72. *J. Dabin*, op. cit., p. 32-34.

[3] „Legile, trebuie să fie potrivite cu condiţiile fizice ale ţării; cu clima – rece, caldă sau temperată – cu calitatea solului, cu aşezarea, cu întinderea sa; cu felul de viaţă al popoarelor – plugari, vânători sau păstori; ele trebuie să fie potrivite cu gradul de libertate pe care orânduirea statului o poate îngădui, cu religia locuitorilor, cu înclinările, cu bogăţiile cu numărul, cu negoţul, cu moravurile, cu deprinderile lor" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 17). Platon intuieşte că dreptul nu poate fi pur şi simplu rezultatul unei abstracţii teoretice. „Dimpotrivă, nu oamenii fac legile, ci ele se datoresc împrejurărilor şi diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit, cum ar fi războiul, sărăcia, epidemiile, ciuma" (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 127). „Din atingerea între munte şi şes, stepă şi regiune agricolă se naşte întâiul echilibru între formele sociale reprezentate prin genurile de viaţă adaptate la aceste condiţiuni geografice" (*T. Brăileanu*, op. cit., p. 45). „Nici dreptul, nici politica nu sunt marfă de import, ci expresii ale realităţii sociale. Izvorul dreptului naţional se găseşte în obiceiul juridic, în moravurile ţării şi în concepţia naţională despre dreptate şi morală. Dreptul trebuie să cristalizeze experienţa juridică de veacuri a fiecărei naţiuni şi să cuprindă regulile esenţiale de morală, care se găsesc difuzate în trăirea şi deprinderile de viaţă ale fiecărui popor" (a se vedea *D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, Opere, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1968, p. 501). A se vedea şi: *V. Zlătescu*, Geografie juridică contemporană, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 118-119; *D. Lloyd*, The Idea of Law, Penguin Books, New York, 1991, p. 227-231.

[4] A se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 70.

§2. Definiţia dreptului

Conceptul ştiinţific de drept depinde de particularităţile reglementării juridice a relaţiilor sociale, diferite de la un sistem juridic naţional la altul, precum şi de multitudinea ramurilor juridice aflate, îndeosebi în etapa actuală, într-un puternic proces de diversificare şi autonomizare. Nici juriştii latini, experţi în formularea lapidară a instituţiilor juridice, nu au reuşit să ne lase o definiţie unică a dreptului. În schimb romanii au fost preocupaţi în mod special să explice conceptul de lege ca regulă de convieţuire comună *(Lex est commune praeceptum)*, ca dispoziţie general obligatorie (*Lex est cui omnes obtemperare convenit. Lex est omnium divinarum rerum regina*, Legea este cea căruia se cuvine să i se supună toţi. Legea este regina tuturor lucrurilor divine şi umane), sau ca expresie a voinţei suverane a poporului *(Lex est quod populus iubet atque constituit)*. Într-o altă definiţie, Legea este voinţa poporului exprimată prin vot *(Lex est voluntas populi suffragio declaratia)*. Unul dintre juriştii de seamă ai Romei, Marcianus, a preluat o definiţie a legii atribuită oratorului grec Demosthenes, pe care a prezentat-o în Digeste: *Lex est cui omnes obtemnarum, et humanarum rerum regina. Oportet autem eam esse praesidem et bonis et malis, et principem et ducem esse: et secundum hoc, regulam esse justorum et injustorum, et eorum, quae natura civilia sunt, animantium, praeceptricem, quidem faciendorum, prohibiticem autem non faciendo rum* (Digesta 1, 2, 3)[1].

Prin termenul *lex*, romanii se refereau, în primul rând, la convenţia între cele două părţi, prin care acestea se obligau reciproc una faţă de alta şi, în al doilea rând, la norme obligatorii pentru toţi supuşii statului[2]. Într-o altă definiţie, *Lex est quod populus romanus, senatorio magistratu, interrogante, veluti consule, constituebat.*[3]

Ulpian a definit termenii de „justiţie" şi „jurisprudenţă", dar a preluat de la Celsus definiţia dreptului: *nam ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi.* Potrivit unei alte încercări latine de definire, de astă dată a principiilor dreptului *(iuris praecepta)* acestea ar fi: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere.* Tot Ulpian în Digeste spunea că *Ius est ad justitia appellatum.* Acelaşi mare jurist conchidea că *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere* (Justiţia este voinţa statornică şi permanentă de a atribui fiecăruia ceea ce este al său). În ceea ce priveşte termenul de jurisprudenţă, acesta a fost definit de romani ca arta de a cunoaşte şi aplica legile *(Iurisprudentia est divinarum atqve humanarum rerum notitia, iusti atqve iniusti scientia)*.[4] Aristotel remarca că dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice.[5]

Dacă în ceea ce priveşte definiţia dreptului, pretenţiile specialiştilor – doctrinari sau practicieni – s-au limitat la acceptarea maximelor latine, în ceea ce priveşte funcţionalitatea şi utilitatea dreptului, cu alte cuvinte, scopul şi funcţiile sale sociale, este

---

[1] Corpus Juris Civilis, Academicum Parisiense, Lutetiae Parisiorum, Paris, 1888, p. 236.

[2] A se vedea *C.St. Tomulescu*, Drept privat roman, Universitatea din Bucureşti, 1973, p. 29.

[3] Corpus Juris Civilis, op. cit., p. 120.

[4] „Ştiinţa dreptului este cunoaşterea lucrurilor divine şi umane, ştiinţa de a deosebi ceea ce este drept de ceea ce este nedrept". În legătură cu accepţiunile noţiunii de drept, a se vedea pentru dezvoltări, *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1996, p. 44-46.

[5] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 23.

unanim acceptat că acestea constau în ordonarea acelor relaţii sociale care prezintă o importanţă considerabilă pentru guvernant şi guvernaţi. Altfel spus, se normativizează acele relaţii sau conduite umane care au ca scop să asigure înfăptuirea intereselor generale ale societăţii, dar şi a intereselor individuale (aflate în consens cu cele generale). Din acest punct de vedere, dreptul însumează ansamblul normelor juridice existente în societate şi care sunt indispensabile vieţii sociale. Într-un sens restrâns, dreptul înseamnă posibilitatea recunoscută prin lege unui individ sau unei persoane juridice de a face sau de a nu face ceva sau de a pretinde altuia să facă sau să nu facă ceva, precum şi posibilitatea conferită anumitor autorităţi publice de a sancţiona nerespectarea unei reguli de drept sau încălcarea ei de către orice altă persoană fizică sau juridică.

Conceptul de drept este, practic, imposibil de definit, datorită multiplelor sensuri şi nuanţe atribuite acestui termen de diferite popoare şi în diferite epoci istorice[1]. Dreptul este un fenomen extrem de dinamic, pentru că tinde să reflecte cât mai fidel schimbările care se produc în societate, ca şi transformările care au loc în planul mentalităţilor. Conştiinţa socială reflectată de drept nu este de loc statică; ea se manifestă în mod continuu, generând la rândul ei, modificarea normelor juridice.

Doar aparent, asemănător în unele privinţe, pe spaţii geografice largi, dreptul exprimă particularităţile spirituale, psiho-sociale, tradiţiile culturale şi politice, normele de morală ale popoarelor care locuiesc pe spaţiile respective. Acesta este motivul pentru care ştiinţa dreptului distinge mari sisteme sau familii de drept ori tipuri de drept. Este astfel cunoscut sistemul de drept *romano-germanic* care îşi trage sorgintea din dreptul roman şi se concretizează, între altele, prin tendinţa de codificare a cutumei şi stabilirea precisă a domeniilor legii, legea fiind principalul instrument de reglementare a relaţiilor sociale. De asemenea, distingem sistemul de drept *common-law*, specific statelor anglo-saxone, în care predomină ca izvor de drept cutuma şi precedentul judiciar, fără a se ignora legea ca izvor formal de drept. Sunt sistemele de drept *cu tentă religioasă* (sistemul de drept islamic şi sistemul hindus. Nu pot fi ignorate nici sistemele de drept tradiţionale din extremul Orient (China, Coreea şi Japonia) sau dreptul *african cutumiar*.

Această enormă diversitate de norme şi concepţii juridice, la care se adaugă substanţialul *drept european*, explică, cel puţin în parte, neputinţa formulării unei definiţii unice, universal-valabile a dreptului.

De sensul concret acordat noţiunii de drept depinde concepţia de organizare a societăţii, de reglementare a raporturilor între indivizi, între stat şi particulari. Dincolo de nuanţe şi conotaţii care ţin mai mult de filozofia juridică, noţiunea de drept este în general utilizată în două sensuri principale: ca normă juridică care reglementează raporturi sociale concrete (de exemplu: normele juridice privind căsătoria, adopţia, obligaţiile cumpărătorului în contractul de vânzare-cumpărare, pedepsirea infracţiunii de furt etc.) şi ca posibilitate recunoscută sau garantată de stat unei persoane de a cere altei persoane un anumit comportament juridic prescris expres de lege (de exemplu: dreptul de autor, dreptul de proprietate, dreptul de creanţă – drepturi denumite generic *drepturi subiective*)[2].

---

[1] În legătură cu diferitele accepţiuni ale noţiunii de drept, a se vedea: *L. Françoise*, Le problème de la définition du droit, Liege, 1978; *Fr. Terre*, op. cit., p. 2-3.

[2] A se vedea, pentru dezvoltări, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 4-5.

În ciuda caracterului său conservator, determinat de rolul pe care îl are în consacrarea şi apărarea anumitor relaţii şi realităţi sociale, dreptul este în substanţa sa o creaţie continuă, aflată într-o permanentă schimbare şi transformare. Schimbarea dreptului şi evoluţia sa creativă se datorează modificării mediului exterior de viaţă al comunităţii sociale căreia i se aplică, precum şi evoluţiei concepţiilor, a felului de a fi şi gândi al oamenilor. Determinat şi influenţat în permanenţă de factorii exteriori ai mediului natural, social şi material în care s-a format şi aplicat, precum şi de factori raţionali, de natură psiho-socială, politică, culturală etc., regulile de drept se îmbogăţesc pe măsura progresului şi complexităţii raporturilor existente între indivizii care compun societatea[1].

De aceea se poate spune că dreptul are şi un rol prefigurativ al dezvoltării sociale, de intuire a direcţiilor progresului social-uman în anumite domenii. Dacă s-ar putea face o analiză precisă şi completă a evoluţiei regulilor de drept care s-au aplicat succesiv într-o societate determinată, s-ar putea identifica şi reconstitui, aidoma unor săpături arheologice într-un sit istoric, stadiile dezvoltării societăţii respective „în straturi suprapuse".

Într-o accepţiune, prin drept se înţelege ansamblul normelor juridice edictate sau sancţionate de stat, prin care acesta stabileşte drepturile şi obligaţiile indivizilor, modul de organizare şi funcţionare a puterilor statului, precum şi raporturile între ele şi prin care sunt instituite şi apărate ordinea şi stabilitatea socială – norme a căror respectare este general-obligatorie şi asigurată prin forţa de constrângere a statului[2]. Într-o altă definiţie, dreptul ar fi ansamblul regulilor de conduită umană edictate şi sancţionate de către autoritatea statală şi destinate să asigure „domnia" ordinii şi libertăţii în relaţiile sociale[3].

În doctrina noastră mai veche s-a considerat pe drept cuvânt că dreptul nu este decât un ansamblu (un sistem) de reguli de conduită impuse de puterea publică, menite să asigure ordinea în societate[4], sau un sistem de norme de acţiune socială, raţional armonizate şi impuse de societate[5]. Ca o variantă a acestei ultime definiţii, se consideră că dreptul este un sistem deductiv de norme sociale destinate ca, printr-un maximum de justiţie realizabilă, să asigure un maximum de socialitate într-un grup social determinat[6].

---

[1] A se vedea *A. Rigaudière*, Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 5.

[2] De la definiţia lui Ulpian: *Jus est boni et aequi*, reluată de *Ş. Verbőczi* în 1517 în Tripartitum: „Dreptul este totalitatea legiuitelor porunci ce ne îndeamnă la respectarea a ceea ce este bun şi drept" (apud *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul statului şi dreptului R.P.R., Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 447), până la definiţiile cele mai recente, se poate constata o mare diversitate de elemente definitorii pentru drept, de formulări, de nuanţe. Nu avem pretenţia că definiţia dată de noi surprinde elementele esenţiale ale dreptului. Intenţia noastră a fost de a selecta şi menţiona îndeosebi caracteristicile normelor juridice aparţinând dreptului constituţional.

[3] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 18. „Dreptul este ansamblul regulilor de conduită umană, edictate şi sancţionate de stat, menite să impună în relaţiile sociale autoritatea şi libertatea" (a se vedea *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1999, p. 9).

[4] *V. Dongoroz*, op. cit., p. 8.

[5] *E. Speranţia*, Principii fundamentale de filozofie juridică, Cluj, 1936, p. 8.

[6] Idem, Introducere în filosofia dreptului, Cluj, 1946, p. 373.

În literatura juridică recentă dreptul a fost definit ca ansamblul regulilor asigurate şi garantate de către stat, care au ca scop organizarea şi disciplinarea comportamentului uman în principalele relaţii din societate, într-un climat specific manifestării coexistenţei libertăţilor, apărării drepturilor esenţiale ale omului şi justiţiei sociale[1].

De asemenea, profesorii I. Ceterchi şi M. Luburici au definit dreptul ca sistem al normelor stabilite sau recunoscute de stat, a căror respectare obligatorie este garantată de forţa coercitivă a statului. O altă autoare a definit dreptul ca un complex de reguli de conduită, având menirea ca, pe calea unor dispoziţii generale tipice, să reglementeze, într-un anumit scop conduita previzibilă a oamenilor, cel puţin cât priveşte cadrul ei (căci altfel, regula n-ar avea sens)[2]. „Dreptul *(dirigere, directum),* scria profesorul Alexandresco, este ştiinţa legilor şi a regulilor date omului spre a se cârmui în raporturile sale cu semenii săi, în aşa mod încât să nu vatăme pe altul *(ars boni et aequi)*"[3].

Din definiţiile enunţate, rezultă că dreptul nu valorează nimic fără forţa statului care să-l propulseze, să-l impună. Această relaţie între drept şi forţa statului este valabilă atât în interiorul acestuia, cât mai ales în raporturile internaţionale. Dacă în interiorul unui stat încălcarea dreptului unei persoane afectează, în principiu, numai acea persoană, încălcarea sau nesocotirea dreptului unui stat slab de către un stat mai puternic, afectează o întreagă comunitate naţională şi poate fi, în acelaşi timp, sursa unui conflict politico-diplomatic, militar, economic la nivel regional sau chiar mondial.

Exprimând şi promovând interesele şi opţiunile fundamentale de dezvoltare social-economică şi politică ale unei anumite colectivităţi sociale organizată în stat, normele de conduită, interdicţiile şi sancţiunile juridice care împreună formează, ca un tot unitar, dreptul, nu sunt un „dat" în afara existenţei sociale, a experienţei umane acumulate în decursul desfăşurării relaţiilor interumane sau, după cum au relevat corect unii dintre gânditorii noştri[4], rodul unor meditaţii abstracte, ci, dimpotrivă, ele reflectă şi se întemeiază pe realităţile social-economice, ale vieţii materiale, exprimând nivelul conştiinţei generale a societăţii. Prin urmare, dreptul – activitatea socială prin excelenţă – este un produs al practicii şi existenţei sociale, purtând trăsături specifice unui anumit sistem politic, ale unei anumite comunităţi istorice căreia îi aparţine ca tip istoric de reglementare a vieţii sociale. Legile dreptului sunt legi provenind de la oameni[5]. În concepţia filozofică a lui Kant, dreptul ar însuma „totalitatea condiţiilor conform cărora liberul arbitru al unui om se poate uni cu liberul arbitru al altui om, conform unei legi universale a libertăţii"[6]. În acelaşi sens, profesorul Negulescu arată

---

[1] *N. Popa*, op. cit., p. 97; *M. Djuvara*, op. cit., p. 58.

[2] *A. Naschitz*, Teorie şi tehnică în procesul de creare a dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 87.

[3] *D. Alexandresco*, Explicaţiunea teoretică şi practică a dreptului civil român, vol. I, România nouă, Bucureşti, 1926, p. 46.

[4] *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului, Enciclopedia juridică, vol. II, Ed. Socec & Co. Bucureşti, 1930, p. 358-359: „Toate principiile de drept sunt rezultatele unor observaţiuni continue şi necesare ale nevoilor societăţii şi niciunul dintre aceste principii nu este numai rezultatul speculaţiunii abstracte".

[5] *G.W.F. Hegel*, op. cit., p. 9.

[6] Filozoful german, profund cunoscător al firii oamenilor, era conştient că ideea restrângerii de bunăvoie a libertăţii proprii este respinsă de individ, ceea ce face necesar să i se impună această restrângere. Kant explică foarte sugestiv această „nesupunere lăuntrică" a omului:

că dreptul este o totalitate de norme prin care se delimitează interesele fiecăruia şi ale tuturor, sub ameninţare de constrângere, pentru care să facă posibilă viaţa socială[1].

Edictarea dreptului are la bază voinţa generală a unei colectivităţi de reglementare normativă a relaţiilor sociale, norma juridică fiind expresia concretă a acestei voinţe. Respectarea normei este asigurată la nevoie prin forţa de constrângere a statului. Aşadar, conceptul de drept presupune ideea de constrângere, dar şi împuternicirea de a constrânge[2].

Se poate conchide că, în esenţa sa, *dreptul este instrumentul principal prin care autoritatea statală, puterea de stat îşi exercită, în virtutea suveranităţii şi legitimităţii sale, rolul şi funcţiile de consolidare şi apărare a organismului social, a relaţiilor de producţie şi sociale, de reglare a comportamentului uman adoptând norme general-obligatorii şi impersonale, astfel încât să se apere valorile economice, sociale, politice, juridice, etice ş.a. pe care se întemeiază o anumită comunitate socială, şi de care beneficiază prin vocaţie fiecare individ.*

Definiţia dreptului pune pe un plan mai general problema definirii conceptului modern de lege. Cel mai adesea, legea este definită ca fiind o regulă de drept cu valoare juridică generală (general-obligatorie) votată de adunări parlamentare, potrivit unor proceduri specifice şi care se impune respectării tuturor. J.J. Rousseau, adept al suveranităţii poporului, susţinea în lucrarea sa Contractul social că legea este „expresia voinţei generale". Prima Declaraţie a Drepturilor Omului şi Cetăţeanului din 1789 reia teza filozofică a lui Rousseau şi o transpune într-o formulă juridică. Articolul 6 din Declaraţie prevede că „Legea este expresia voinţei generale. Toţi cetăţenii au dreptul de a concura personal, sau prin reprezentanţii lor la elaborarea sa". Aprecierea legii ca fiind reflecţia voinţei generale nu este un impediment ca aceasta să fie în acelaşi timp expresia voinţei Parlamentului, care este depozitarul puterii suverane a naţiunii. Declaraţia de la 26 august 1789 prevedea, de asemenea că „Legea trebuie să fie egală pentru toţi; ea nu poate pedepsi decât ceea ce este dăunător societăţii şi nu poate proteja decât ceea ce îi este util; orice lege care violează drepturile imprescriptibile ale omului este principial injustă şi tiranică, ea nu este o lege; în orice stat liber legea trebuie să apere libertatea publică şi individuală împotriva abuzurilor celor care guvernează". Regimul parlamentar reprezentativ impune, în mod firesc, prerogativa forului legislativ de a „filtra" interesele şi voinţa generală ale naţiunii. De aici decurge şi răspunderea Parlamentului faţă de alegători, membrii acestuia fiind „recompensaţi" sau „sancţionaţi" de electorat în mod periodic. Unul dintre marii teoreticieni francezi ai dreptului, R. Carré de Malberg făcea o distincţie între „legea materială" (prescripţia

---

„Legea juridică universală este: acţionează exterior în aşa fel, încât întrebuinţarea liberului tău arbitru să poată coexista cu libertatea tuturor, conform unei legi universale, dar care nu aşteaptă deloc şi nici măcar nu pretinde ca eu, datorită acestei obligativităţi, să trebuiască să-mi limitez libertatea la înseşi condiţiile sale, ci raţiunea afirmă numai că ea ar fi limitată în ideea sa şi că, *în fapt, ea ar putea fi limitată de către altcineva;* acest fapt este afirmat ca un postulat de către raţiune, nesusceptibil de nicio dovadă ulterioară" (*I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, p. 14).

[1] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 14.

[2] *I. Kant*, op. cit., p. 90: „Orice drept în sens restrâns *(ius strictum)* este însoţit de împuternicirea de a constrânge".

sau regula de conduită socială) şi „legea formală" (actul normativ adoptat potrivit unei proceduri legislative, în care Parlamentul are rolul hotărâtor).

§3. Conceptul de instituţie juridică

Câteva precizări, chiar de ordin general, se cer a fi făcute în legătură cu conceptul de „instituţie juridică". În ştiinţa şi practica juridică se operează cu termenul de „instituţie juridică", înţelegând prin aceasta un grup unitar de norme juridice care fiecare în parte reglementează, din perspective diferite, aceleaşi relaţii sociale. Instituţia juridică este – într-o opinie – acea componentă a sistemului de drept în alcătuirea căruia se include totalitatea normelor juridice care, reglementând un mănunchi unitar de relaţii sociale instaurează o categorie aparte de raporturi juridice[1]. Trebuie precizat că, de fapt, relaţiile sociale reglementate juridic prezintă acele similitudini care conferă unitatea de obiect a normelor juridice (este vorba de relaţiile care se repetă în aceeaşi formă, au acelaşi conţinut, au aceeaşi importanţă socială ş.a.). Luate separat, normele juridice la care ne referim au o individualitate necontestată; ele sunt însă unite printr-o abstractizare juridică – expresia aparţine marelui filozof român al dreptului, M. Djuvara – şi reduse la „o concepţie naturală şi unitară"[2]. Cu alte cuvinte, normele juridice în cauză sunt topite şi forjate într-o nouă entitate juridică, reglementând anumite raporturi sociale. Această entitate (abstractă) este instituţia juridică. Ceea ce conferă grupului de norme juridice calitatea de instituţie este faptul că ele reglementează unitar şi în comun aceleaşi relaţii sociale. Actul de topire şi de forjare reprezintă însă o abstractizare juridică, un raţionament teoretic, adesea exprimat foarte lapidar dar suficient de sugestiv pentru cei iniţiaţi (jurişti). Se facilitează astfel înţelegerea mai clară a conţinutului unei forme juridice şi aplicarea ei la anumite relaţii sociale ocrotite de societate.

În realitate, normele juridice respective îşi vor păstra individualitatea şi specificitatea, locul într-un anumit izvor de drept, vor fi aplicate separat sau concomitent unui anumit gen de relaţii sociale. Esenţial este că între ele există o anumită legătură care le uneşte într-un tot unitar. Prin impactul lor cu normele juridice, relaţiile sociale respective devin raporturi sociale. Putem astfel conferi calitatea de instituţie juridică atât unui complex sau grup unitar de norme juridice cât şi raporturilor juridice astfel reglementate[3]. Vom vorbi astfel de instituţia juridică a „proprietăţii", a „căsătoriei", a „adopţiei", a „răspunderii civile" ş.a.m.d. Toate aceste instituţii sunt reglementate în legislaţia fiecărui stat nu de o singură normă juridică, ci de un complex de norme juridice legate între ele printr-un sistem de conexiuni care le conservă individualitatea şi

---

[1] A se vedea *M.N. Costin*, Marile instituţii ale dreptului civil român, vol. I, Dacia, Cluj-Napoca, 1982, p. 7.

[2] *M. Djuvara*, op. cit., 552-553. Toate normele consacrate de dreptul pozitiv sunt „instituite" şi prin aceasta, într-un sens foarte larg al cuvântului, se poate spune şi că sunt instituţiuni. Ele cuprind întregul material consacrat de izvoarele de drept şi prevăzute câteodată cu sancţiune juridică. Prin instituţiuni, raţionamentul juridic se întoarce spre cazurile concrete, spre a constata cum se aplică principiile şi construcţiile, se face o sistemă din toate regulile abstracte care se adaptează la o serie similară de fapte concrete.

[3] *E. Speranţia*, Introducere în filosofia dreptului, Ed. Cartea Românească, Cluj, 1946, p. 219-225. A se vedea analiza conceptului de instituţie juridică, potrivit teoriei instituţionale fundamentate de juristul francez M. Hauriou (1856-1929).

trăsăturile proprii şi în acelaşi timp le topeşte şi le forjează într-o nouă entitate juridică (abstractă) de sine stătătoare.

În ceea ce priveşte „paternitatea naţională" a instituţiilor juridice, inclusiv a celor aparţinând dreptului constituţional, civilizaţia juridică a umanităţii pune în evidenţă că instituţii similare din punct de vedere al conţinutului se întâlnesc la diverse popoare, fie concomitent, fie în epoci istorice distincte ale acestora. Explicaţia unei asemenea realităţi juridice este simplă: există procesul de receptare a unor instituţii juridice de la un popor la altul. Acest proces presupune condiţii materiale de existenţă identice, sau cel puţin compatibile ale popoarelor respective. Adesea, aceeaşi instituţie juridică a fost întâlnită la popoare care nu aveau cunoştinţă unul de altul, ceea ce făcea imposibilă receptarea ei. Identitatea de reglementare juridică în asemenea cazuri este generată de faptul că popoarele respective, confruntându-se cu aceleaşi nevoi sociale, au găsit soluţii identice datorită „fondului psihologic comun omenesc"[1].

§4. Rolul dreptului

Rolul dreptului constă în formularea regulilor de conduită general-obligatorii atât pentru indivizi – priviţi separat sau în grup, potrivit anumitor principii şi criterii – cât şi pentru organismele care exercită autoritatea publică. Necesitatea edictării normei juridice decurge, în esenţă, din nevoia de ordonare şi disciplinare a relaţiilor dintre oameni. În lipsa normelor juridice, care constrâng indivizii la modele de comportament social, fiecare om ar fi liberul său arbitru şi ar fi tentat să-şi impună „dreptul" şi libertatea sa înnăscută în mod absolut, înfrângând prin forţă, libertăţile la fel de absolute ale semenilor săi[2]. Conştientizând acest pericol, care ar ameninţa în cele din urmă însăşi existenţa comunităţii respective, fiecare individ renunţă de bunăvoie sau constrâns la o parte din libertatea sa, asigurându-se în acest fel libertatea tuturor şi, totodată, egalitatea tuturor, unul faţă de altul şi egalitatea faţă de norma care îi prescrie un model de comportament social şi faţă de forţa publică care i-a impus norma respectivă. Apare astfel, ideea unui principiu universal al dreptului care ar consta în armonizarea intereselor conflictuale ale indivizilor şi asigurarea coexistenţei lor paşnice[3].

---

[1] A se vedea, pentru dezvoltări: *P. Negulescu*, Studii de istoria poporului român, Bucureşti, 1900, p. 65; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Ed. Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 408-409; *Dareste*, Etudes d'histoire du droit, Sirey, Paris, 1889; *M. Djuvara*, op. cit., vol. I, p. 260-269.

[2] Într-o asemenea stare, denumită „stare naturală", fiecare individ „are dreptul cel mai desăvârşit la tot ce stă în puterea lui, sau, cu alte cuvinte, dreptul fiecăruia se întinde tot atât de departe ca şi puterea sa determinată". A se vedea *Spinoza*, Tratatul teologico-politic, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960, p. 230. În starea naturală ce a caracterizat colectivităţile umane organizate însă social, condiţia umană era o „condiţie de război al fiecăruia împotriva fiecăruia, unde orice om este condus de propria sa raţiune şi deoarece nimic nu există de care să nu se folosească drept mijloc pentru a-şi apăra viaţa de duşmani, urmează ca într-o astfel de condiţie, fiecare om are dreptul asupra tuturor lucrurilor, chiar asupra corpului altuia". A se vedea *T. Hobbes, Leviathan, Bacon, Morus, Hobbes, Locke*, Ed. de Stat, Bucureşti, 1951, p. 114.

[3] „Este dreaptă acea acţiune conform căreia, sau conform maximei sale, libertatea liberului arbitru al unui om poate coexista cu libertatea tuturor, după o lege universală" (a se vedea *I. Kant*, op. cit., p. 87).

Rolul social al dreptului nu se reduce însă la funcţia primară de a ordona relaţiile sociale potrivit unui model de conduită dezirabil unei colectivităţi determinate. În societăţile moderne, dimensiunea socială a dreptului capătă o complexitate deosebită, motiv pentru care se formează un aparat specializat de edictare a dreptului şi de asigurare a respectării acestuia. Dreptul intervine în reglementarea circuitului civil, în procesul producţiei, repartiţiei şi schimbului de produse, al serviciilor etc.[1]

În societăţile moderne dreptul este un factor determinant al progresului, conferind substanţă normativă deciziilor politice adoptate democratic în centrele de putere. Totodată, dreptul apare şi ca o garanţie a guvernaţilor împotriva abuzurilor administraţiei, întrucât constituţia şi legislaţia subsecventă acesteia garantează drepturile şi libertăţile cetăţeneşti. Dacă acceptăm ideea că rolul şi funcţiile dreptului constau în reglementarea relaţiilor sociale, adică a raporturilor interindividuale, va trebui să nuanţăm rolul social al acestor norme de drept care reglementează raporturile individului (cetăţeanului) cu puterea publică (adică statul). În acest ultim caz, nu este vorba de raporturi între indivizii unei comunităţi, ci raporturi între individ , grupuri de indivizi şi întreaga comunitate, pe de o parte, şi forţa publică învestită cu atributul de a organiza şi apăra ordinea statală, pe de altă parte. Aceste raporturi deşi îşi păstrează conţinutul social, au o componentă politică de netăgăduit. Temeiul juridic al reglementării de către stat a raporturilor interindividuale se situează cu precădere în sfera sectorului privat al vieţii sociale, dreptul intervenind aici pentru a asigura, în principal, apărarea acordului de voinţă între particulari cu interesele concurente. În cazul raporturilor existente între cetăţean şi stat, temeiul juridic al reglementării acestora constă în contractul social încheiat între populaţie şi stat[2]. De aceea, normele juridice la care va recurge statul pentru reglementarea raporturilor sale cu cetăţenii aparţin ramurilor dreptului public.

§5. Subiectele de drept

Subiectele de drept sunt: persoanele fizice şi persoanele juridice. Calitatea de subiect de drept nu este dobândită automat sau din oficiu; ea este conferită de stat cu respectarea anumitor condiţii. Aceste condiţii, pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică şi juridică pentru a i se recunoaşte calitatea de subiect de drept diferă, în general, de la un stat la altul şi de la o epocă istorică la alta. De pildă, sclavii, femeile şi metecii, adică străinii, nu erau consideraţi în polisurile greceşti cetăţeni şi, prin urmare, nu participau la viaţa publică, nu puteau vota ş.a. Cu alte cuvinte, nu li se recunoştea calitatea de subiect de drept constituţional, am spune astăzi. Este adevărat că aveau calitatea de subiect de drept în alte raporturi juridice.

Fiecare stat suveran deţine prerogativa de a stabili condiţiile necesare recunoaşterii calităţii de subiect de drept. Într-o formulare generală se poate considera că atribuirea calităţii de subiect de drept în anumite raporturi juridice presupune recunoaşterea de

---

[1] A se vedea, pentru dezvoltări, *N. Popa*, op. cit., p. 59-62.

[2] Reglementarea relaţiilor dintre indivizi se realizează prin obiceiuri, tradiţii şi legi, în timp ce relaţiile dintre individ şi comunitate ca întreg, al cărei membru este prin „asociere" sau prin „contract" sau cu instituţiile acelei comunităţi, sunt reglementate prin dreptul public sau constituţional (a se vedea *G. Ionescu*, Politica şi căutarea fericirii, Ed. Bic All, Bucureşti, 1999, p. 28).

către stat a capacității juridice, adică a posibilității de a fi titular de drepturi și obligații și de a le exercita nemijlocit.

Capacitatea juridică a unui subiect de drept poate avea un caracter general (constă în posibilitatea legală de a avea drepturi și obligații) sau un caracter special (constă în posibilitatea legală de a avea și exercita anumite drepturi și obligații care formează statutul persoanei fizice sau juridice). Din această perspectivă, putem distinge capacitatea juridică a alegătorului de cea a candidatului la o funcție electivă, capacitatea juridică a militarilor, cea a miniștrilor, cea a membrilor parlamentului ș.a.m.d.

Putem conchide că subiectele de drept sunt persoanele fizice, precum și persoanele juridice. Și unii și alții sunt participanți la anumite raporturi juridice și au capacitate juridică, adică sunt titulari de drepturi și obligații specifice acestora[1].

§6. Izvoarele dreptului

Conceptul de izvor de drept are o dublă accepțiune: izvor în sens material și izvor în sens formal. Izvoarele materiale ale dreptului – denumite și izvoare reale – sunt concepute ca un adevărat „dat" din afara dreptului și exterior acestuia, care justifică și determină acțiunea legiuitorului[2]. Ne referim în acest sens la condițiile materiale de existență a unei colectivități care se cer a fi ordonate, reglementate, apărate prin intermediul dreptului. Izvorul de drept în sens formal este forma pe care o îmbracă o prescripție juridică: lege, regulament, decret, Decret-lege, ordonanță etc. Deși dreptul însumează un ansamblu de norme juridice, acestea sunt cuprinse, potrivit unor criterii și reguli precise, în anumite acte juridice. Tocmai aceste acte constituie izvorul de drept. Sensul juridic al noțiunii de izvor al dreptului surprinde o multitudine de aspecte, de modalități prin care conținutul perceptiv al normei de drept devine regula de conduită, se impune ca model de urmat în relațiile între oameni[3].

§7. Distincția între dreptul natural și dreptul pozitiv

Dreptul natural derivă din natura lucrurilor și din rațiunea omenească[4]. „El se compune dintr-un mic număr de maxime bazate pe echitate și pe bunul simț care se impun chiar legiuitorului și după care opera legislativă va putea fi apreciată sau criticată. Dreptul natural nu-i nici legea, nici idealul legii; el este regula supremă a legislației. Dacă legiuitorul nu ține seama de el, va face o lege nedreaptă sau rea"[5]. Într-o altă

---

[1] În legătură cu noțiunea de subiect de drept, a se vedea: *C. Stătescu*, Drept civil, E.D.P., București, 1970, p. 11 și urm.; *P. Cosmovici* (coord.), Tratat de drept civil, vol. I, Ed. Academiei, București, 1989, p. 57 și urm.; *Gh. Beleiu*, Drept civil, Ed. Șansa, București, 1995, p. 253; *M.B. Cantacuzino*, Elementele dreptului civil, Cartea Românească, București, 1921, p. 48 și urm.; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice; *E. Marvan*, București, 1934, p. 73 și urm.; *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 27-30; *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 31.

[2] A se vedea *N. Popa*, op. cit., p. 190.

[3] Ibidem, p. 192.

[4] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 8: *Ius naturale id quod semper aequum ac bonum est* (Dreptul natural este ceea ce întotdeauna e echitabil și bun).

[5] *M. Planiol*, Traité élémentaire du droit civil, Paris, 1925, vol. I, p. 3.

opinie, dreptul natural are caracter universal (se impune în orice societate) şi este imuabil (nu se schimbă, deci are caracter permanent, transmiţându-se de la o etapă la alta a dezvoltării statului)[1].

Trebuie reţinută ideea că dreptul natural sugerează ceea ce este principal şi universal în drept. Dreptul natural nu îşi pierde niciodată valoarea. Concepţia de drept natural se confundă cu ideea de dreptate, care în fiecare moment de dezvoltare a unei societăţi se precizează prin elita ei intelectuală, se reflectă în conştiinţele tuturor, potrivit adevăratelor nevoi şi credinţe ale societăţii şi se ridică ca un corectiv împotriva legilor, şi, totodată, ca premergător şi îndrumător al dreptului pozitiv[2].

La originea sa, dreptul natural s-ar baza pe anumite precepte religioase universale: apărarea vieţii; interdicţia de a ucide; iubirea aproapelui; supravegherea oamenilor şi a bunurilor de către autoritatea divină (Judecătorul suprem); pedeapsa divină; interdicţia de a-ţi însuşi şi folosi pe nedrept bunurile altuia; respectarea familiei ş.a. Ulterior, acestora li s-au adăugat alte comandamente reprezentând cerinţe sociale fundamentale: libertatea individului; dreptatea socială; egalitatea între toţi oamenii, fără nicio deosebire; dreptul la viaţa intimă, personală etc. Toate aceste cerinţe izvorăsc din practica socială şi tind să-i asigure individului un anumit statut social, egal din toate privinţele cu al altora.

Prin urmare, dreptul natural ar sintetiza comandamente supreme, esenţiale pentru viaţa şi statutul social ale individului, graţie cărora demnitatea şi personalitatea acestuia s-ar manifesta nestingherit şi ar trebui apărate de stat în mod egal. Pentru realizarea acestei egalităţi de statut, este invocat dreptul natural.

Normele dreptului natural se impun prin ele însele, nemaifiind necesar să fie puse în executare de o autoritate anume. Potrivit concepţiei dreptului natural, o lege care ar avea acest caracter nu ar mai necesita promulgarea[3].

În virtutea dreptului natural văzut din perspectiva religioasă, oamenii au aceleaşi drepturi în viaţa socială, au aceeaşi poziţie în faţa forţei divine care îi ocroteşte în mod egal şi căreia i se supun pentru a nu fi pedepsiţi de Divinitate. Dar, dacă faţă de Divinitate drepturile naturale pot fi invocate doar prin rugăciune, faţă de autorităţile laice, care exercită puterea publică, dreptul natural are doar valoare morală. Pentru a fi opozabile, ele trebuie să fie transpuse în norme de convieţuire socială, adică în dreptul pozitiv[4]. Aşadar, dreptul pozitiv este ansamblul normelor juridice în vigoare, existente

---

[1] A se vedea *Ch. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 21-23.

[2] *M.B. Cantacuzino*, op. cit., p. 15. În general civilistii au acordat o mai mare importanţă dreptului natural. Unii autori spuneau că dreptul natural este un ansamblu de reguli sau idei directoare, din care raţional legiuitorul trebuie să se inspire în elaborarea dreptului pozitiv, pentru ca acesta să fie conform cu nevoile şi cu tendinţele societăţii (*A. Colin, H. Capitant*, Course elementaire de droit français, Sirey, Paris, 1923, p. 4). Alţii spuneau că „dreptul natural este acela care rezultă din legile veşnice şi nestrămutate ale naturii, pe care fiecare om le are adânc întipărite în conştiinţa şi inima sa" (*D. Alexandresco*, op. cit., p. 47).

[3] *T. d'Aquino*, Summa Theologica, vol. I, Encyclopedia Britanica, INC, Chicago, vol. I8, Chicago, 1993, p. 207: „Dreptul natural este promulgat chiar prin faptul că Dumnezeu l-a insuflat în mintea omului, pentru a fi astfel cunoscut acestuia".

[4] *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1979, p. 37. Latinii au fost preocupaţi să definească norma de drept pozitiv apelând la sancţionarea dreptului natural

la un moment dat în societate, într-un anumit stat[1]. Distincţia între dreptul natural şi dreptul pozitiv era cunoscută din antichitate, chiar dacă în acea vreme dreptul natural nu avea nici conţinutul nici explicaţiile date de religia creştină. Aristotel face această distincţie în lucrarea sa Etica nicomahică, precizând că dreptul public, arată dispoziţiile legale referitoare la interesele cetăţii, cuprinde două specii: dreptul natural şi dreptul pozitiv. Natural este cel care pretutindeni îşi păstrează valabilitatea, indiferent de opiniile pe care le suscită, iar pozitiv este cel care, indiferent de orientarea sa originară odată instituit se impune[2]. Spre deosebire de normele dreptului natural, cele aparţinând dreptului pozitiv sunt instituite de oameni. Desigur, aceste norme nu se prezintă disparat, haotic. Dimpotrivă, ele sunt reunite de legiuitor în instituţii juridice ramuri ale dreptului şi sistemul de drept potrivit unor criterii precise: obiectul lor de reglementare, metodele folosite pentru adoptare şi aplicare ş.a. Pot fi identificate astfel, dreptul constituţional, administrativ, penal, civil, internaţional, al familiei, muncii etc.

Între dreptul natural şi cel pozitiv există o legătură strânsă. Prin intermediul unei norme aparţinând dreptului pozitiv, dreptul natural îşi asigură funcţia sa de apărare sau de ocrotire a fiinţei umane faţă de abuzurile sau tirania guvernanţilor[3]. Spre exemplu, interdicţia de a ucide (normă de drept natural) este transpusă în viaţa socială ca o prescripţie interzicând omorul, printr-o normă a dreptului pozitiv (o normă de drept penal) care pedepseşte omuciderea; dreptul inerent al oricărui individ de a călători devine efectiv prin intermediul unor norme juridice care precizează condiţiile în care o persoană fizică solicită şi i se eliberează paşaport.

§8. Distincţia între dreptul public şi dreptul privat

Deosebirea între dreptul public şi dreptul privat a fost făcută încă de juriştii romani *(Huius studii duoe sunt positiones: publicum et privatum)*. Astfel, Ulpian afirma că *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet* (Dreptul public este acela care priveşte organizarea statului roman, iar dreptul privat, acela care priveşte interesele particularilor).

După cum se poate observa, criteriul de delimitare între cele două categorii de drepturi constă în natura intereselor ocrotite de acestea. Distincţia între dreptul public şi dreptul privat este întâlnită doar în dreptul roman, de unde a fost receptată de sistemele juridice ale celorlalte popoare.

---

de către forţa publică prin promulgare: *Ordinatio rationis ad bonum comunae, ab eo qui curam comunitatis habit promulgata* (Ordonarea raţiunii spre binele comun, prin promulgarea *normei* de către acela care are în sarcină îngrijirea, *conducerea* comunităţii).

[1] Dreptul pozitiv este „acel sistem de norme juridice care dă formă şi reglementează efectiv viaţa unui popor într-un anumit moment istoric" (*G. del Vecchio*, op. cit., p. 225). Dreptul pozitiv este acela care rezultă din legile statornicite de oameni *(quod quisque populus ipse sibi fus constituit)*. Acest drept se deosebeşte de cel natural pentru că este supus în permanenţă modificărilor impuse de dinamica vieţii sociale, pe când normele (regulile) dreptului natural sunt pretutindeni şi în toate timpurile aceleaşi (*D. Alexandresco*, op. cit., p. 48).

[2] *Aristotel*, Etica nicomahică, Ed. IRI, Bucureşti, 1998, p. 30.

[3] În legătură cu relaţiile între dreptul natural şi dreptul pozitiv, a se vedea *G. del Vecchio*, op. cit., p. 347-350.

Astfel, în Ungaria, juristul Şt. Verbőczi întocmeşte în 1517 un cod de legi denumit Tripartitum în care se prevede că „dreptul are o îndoită înfăţişare: public şi privat. Dreptul public priveşte administrarea şi conducerea regatelor şi folosul obştesc şi cuprinde *reguli privitoare la organizarea religioasă şi la preoţi şi la slujbele obşteşti.* De aceea, cel ce vatămă pe preoţi sau lucrurile sfinte sau pe slujbaşii obşteşti, adică pe conducătorii norodului, va putea fi urmărit de toţi, întocmai ca pentru o crimă de obşte. Iar *dreptul privat* este un drept osebit ce priveşte folosul fiecărui om.[1]

În secolul al XIX-lea i s-au adăugat şi altele, cum ar fi cel al scopului urmărit de cele două categorii diferite. Potrivit acestui criteriu, dreptul public ar avea drept scop apărarea statului, iar dreptul privat, ocrotirea individului.

Dreptul public însumează ansamblul normelor juridice care reglementează modul de organizare şi funcţionare a instituţiilor guvernante, atribuţiile acestora, raporturile între stat şi supuşii săi, precum şi raporturile între state[2]. În toate aceste raporturi, statul sau organismele sale specializate sunt învestite cu prerogative de putere decurgând din puterea suverană a poporului şi, în această calitate, statul elaborează legi, organizează executarea acestora şi sancţionează violarea lor sau adoptă alte măsuri obligatorii, menite să asigure ordinea socială şi progresul social-politic şi economic, să apere drepturile şi libertăţile indivizilor.

Dreptul public are două caracteristici importante care îl disting de dreptul privat[3]. Astfel, în raporturile de drept public întotdeauna unul dintre subiecte este statul (de exemplu: statul eliberează autorizaţiile pentru operaţiunile de import-export; exercită controlul vamal; încheie un tratat internaţional etc.), pe când în raporturile de drept privat pot fi şi doi indivizi (contractul de vânzare-cumpărare sau de donaţie se încheie, în general, între două persoane particulare). În raportul juridic aparţinând dreptului public se urmăreşte interesul general al societăţii (emiterea monedei naţionale, stabilirea cursului valutar, adoptarea unei legi, alegerea parlamentului, conferirea unei decoraţii, înaintarea în grad, semnarea sau ratificarea unui tratat). În raportul juridic de drept privat, fiecare parte urmăreşte un interes personal (contractul de asigurare a vieţii sau a anumitor bunuri, contractul de muncă, contractul de închiriere a unei locuinţe etc.). Potrivit unui adagiu latin, dreptul public nu poate fi modificat prin convenţii ale particularilor *(Ius publicum privatorum pactis mutari non potest).*

---

[1] *Ş. Pascu, V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Ştiinţifică, 1958, p. 448; *Jus itaque duplex est. Quoddam enim est jus publicum, quod vero privatum. Publicum est: quod principaliter ad imperium, et regimen regnorum publicamque utilitatem spectat et in sacris, ac in sacerdotib et in magistratibus consistit. Unde, qui laedit sacerdotes, vel res sacras, magistratus hoc est rectores populi; ab omnibus, tanquam pro crimine publico, accusari poterit. Privatum vero; est jus speciale, quod ad singulolorum hominum utilitatem pertinet* (apud *W. István*, Hármaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Franklin-Társulat, Budapest, 1897, p. 23-24).

[2] *H. Brun, G. Tremblay*, Droit constitutionnel, Les Editions Yvon Blais, Inc. Quebec, 1990, p. 3-4; *Fr. Terré*, op. cit., p. 70-71: între dreptul public şi dreptul privat există trei distincţii principale: scopul (dreptul public urmăreşte satisfacerea intereselor colective ale naturii); caracterul public (este esenţialmente imperativ); sancţiunea de drept public (se stabileşte cu mai multă dificultate, poate şi pentru motivul că însuşi statul poate fi sancţionat).

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, 1999, p. 33.

Procesul de formare a dreptului public modern în general, a dreptului constituțional, în special, este legat de câteva dintre direcțiile de gândire și acțiune socială și anume:

a) fundamentarea științifică a conceptului de suveranitate (natura suveranității, titularul acesteia și legitimitatea ei);

b) stabilirea modalităților de exprimare sau reprezentare a intereselor generale ale națiunii și a voinței sale suverane;

c) cristalizarea principiului separației celor trei puteri în stat și a echilibrului între ele;

d) subordonarea individului de către stat și stabilirea raporturilor între guvernanți și guvernați, bazate pe învestirea guvernanților cu prerogative de putere, dar și pe responsabilitatea acestora față de cei ce i-au învestit (problema legitimității puterii și a folosirii legitime a forței de constrângere a statului);

e) asigurarea surselor și a eficienței actului de guvernare;

f) îndatorirea cetățenilor de a contribui la formarea fondurilor necesare acoperirii costurilor guvernării, dar și dreptul acestora la exprimarea consimțământului pentru stabilirea impozitelor și taxelor, precum și a destinației acestora;

g) garantarea drepturilor și libertăților cetățenești;

h) formarea unei culturi politice, atât a guvernanților, cât și a celor guvernați.

Dreptul privat cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează drepturile și obligațiile persoanelor fizice și juridice private și definesc raporturile între ei *(jus proprium civitatis)*[1].

Potrivit obiectului său de reglementare, dreptul public este format, între altele, din: dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar, dreptul penal, dreptul internațional public, iar dreptul privat din dreptul civil, al familiei, al muncii etc.

§9. Dreptul obiectiv și dreptul subiectiv

O altă delimitare, mai mult teoretică, decât practică, operează între dreptul obiectiv și dreptul subiectiv[2]. Prima categorie desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale și stabilesc astfel ordinea de drept. A doua categorie se referă la drepturile aparținând unei persoane, în virtutea cărora aceasta poate pretinde altei persoane un anumit comportament juridic. Este esențial ca drepturile subiective și condițiile de exercitare a acestora să fie expres prevăzute de lege, deoarece altfel fiecare individ s-ar simți îndreptățit să pretindă altuia o anumită conduită. Izvorul dreptului subiectiv este legea, adică dreptul obiectiv.

---

[1] *M. Prelot, J. Boulouis*, op. cit., p. 22; *Ch. Cadoux*, op. cit., p. 24.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea: *M. Djuvara*, op. cit., vol. II, p. 329-357; *E. Speranția*, op. cit., p. 352-360, p. 370-373: „În sens obiectiv dreptul e totalitatea de norme de acțiune destinate să asigure posibilitatea vieții sociale prin atenuarea competițiunii născute din tendința de posesiune a valorilor de apartenență limitată". Ceea ce determină existența unui drept în înțelesul subiectiv este mai întâi existența unui interes și în al doilea rând existența unei norme sociale care poate confirma interesul, convertindu-l într-un drept subiectiv.

§10. Dreptul constituţional ca ramură a dreptului public

10.1. Obiectul, izvoarele şi subiectele dreptului constituţional

Dreptul constituţional este ansamblul de reguli şi principii după care se organizează şi se guvernează un stat[1]. Într-o altă opinie, dreptul constituţional este definit ca fiind alcătuit din norme juridice care reglementează, între altele, forma statului, organizarea, funcţionarea şi raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului[2].

În doctrina de specialitate franceză este unanim acceptat că obiectul dreptului constituţional constă în încadrarea juridică a fenomenelor politice[3].

Dreptul constituţional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază: pe de-o parte, ca ramură a dreptului, iar pe de altă parte, ca factor structurant al întregului sistem[4]. Şi este firesc să fie aşa. Această din urmă caracteristică a dreptului constituţional este o consecinţă a supremaţiei constituţiei. În constituţie sunt înscrise principiile de drept, orientările fundamentale pentru toate ramurile dreptului[5].

Legislaţia penală, administrativă, civilă, a dreptului familiei, dreptului mediului, al muncii, financiar etc. concretizează principiile şi normele constituţionale şi nu pot deroga de la acestea. În acest fel, dreptul constituţional apare ca ramură conducătoare a dreptului fiecărei ţări. Cum? Îmbrăcând în formă juridică supremă cele mai importante cerinţe sociale – acelea de a căror respectare sau înfăptuire depinde realizarea intereselor generale, naţionale ale unei societăţi. Aceste interese au o valoare şi o întindere universală. Iată de ce dreptul constituţional dintr-o ţară se aseamănă, într-o anumită privinţă, foarte mult cu dreptul constituţional al altei ţări. În schimb, legislaţia familiei, de pildă, din cele două ţări prezintă deosebiri esenţiale.

În caracterizarea identităţii şi importanţei dreptului constituţional trebuie să se aibă în vedere calitatea raporturilor sociale reglementate de normele constituţionale. Aceste raporturi sunt circumscrise sferei de înfăptuire a puterii politice. Din această perspectivă, dreptul constituţional a fost definit în literatura de specialitate ca acea ramură a dreptului unitar formată din normele juridice care reglementează relaţiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menţinerii şi exercitării statale a puterii[6]. Într-o altă opinie, dreptul constituţional desemnează ansamblul normelor juridice care reglementează forma de stat, forma de guvernământ, organizarea şi funcţionarea parlamentului, raporturile acestuia cu celelalte organe ale statului, inclusiv dispoziţiile cu orice alt obiect, dacă sunt consacrate prin însuşi textul constituţiei[7].

Este indiscutabil, că relaţiile sociale care formează domeniul de reglementare al dreptului constituţional se deosebesc de toate celelalte relaţii sociale reglementate nor-

---

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 19.

[2] A se vedea: *I. Muraru*, op. cit., vol. I, p. 17; *G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 11-16.

[3] *J. Gicquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1997, p. 3.

[4] *I. Deleanu*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1982, p. 33.

[5] *C. Ionescu*, Conceptul de principiu constituţional, Trăsături definitorii, S.C.J. nr. 4/1987.

[6] A se vedea *I. Muraru,* op. cit., p. 18.

[7] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 30.

mativ. Ca importanţă, ele depăşesc orice alte tipuri de relaţii sociale, motiv pentru care şi normele dreptului constituţional se deosebesc de celelalte norme juridice, atât din punct de vedere al importanţei, cât şi din punct de vedere al obiectului lor, care constă în instituirea cadrului legal de exercitare a puterii de stat[1]. Cu alte cuvinte, guvernanţii întreprind acţiuni politice, desfăşoară politică în limitele stricte ale constituţiei[2]. Dreptul constituţional, ca disciplină academică şi ştiinţă juridică, nu poate fi înţeles deplin decât în legătură cu politica, înţeleasă şi ea ca disciplină academică, dar şi ca practică, precum şi cu puterea socială. Politica ar putea fi definită ca ansamblu de metode, practici şi instrumente de folosire organizată a puterii sociale pentru atingerea anumitor obiective dinainte stabilite, care exprimă fie interesele unui grup minoritar sau ale unei colectivităţi largi. Vorbim astfel de politică culturală, economică, monetară, demografică, militară, internaţională ş.a.m.d.

Privită din această perspectivă politică poate fi un obiect de studiu academic în universităţi sau un câmp de experimente pentru oamenii politici. Mai aproape de această perspectivă se situează termenul de putere socială, desprins şi el din două mari concepte: putere politică (care aparţine poporului în virtutea suveranităţii sale) şi puterea de stat (care le este conferită instituţiilor politice prin proceduri electorale periodice). Puterea socială a fost definită ca putere a oamenilor asupra altor oameni. Oricine îşi poate pune întrebarea ce loc revine dreptului constituţional ca ramură a sistemului de drept şi, totodată, ca disciplină academică în acest complex de relaţii de putere. Ca ramură de drept, dreptul constituţional conţine dispoziţii legale şi procedurale de exercitare a puterii statului, adică a instituţiilor politice. În acelaşi timp, dreptul constituţional construieşte cadrul legal de a cărui respectare va depinde legitimitatea instituţională a instituţiilor politice care vor fi indrituite să exercite puterea de stat, cu alte cuvinte să legitimeze puterea socială. Ca şi ştiinţa dreptului administrativ, ştiinţa dreptului constituţional include pe lângă componenta de bază – elementul juridic – şi o componentă politică având o legătură directă cu ştiinţa politică.[3]

Într-o altă opinie, se poate vorbi de un triplu obiect al dreptului constituţional:

a) reglementarea instituţiilor politice şi a celor administrative şi jurisdicţionale (dreptul constituţional instituţional);

---

[1] A se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 15.

[2] Într-un enunţ general, politica reprezintă activitatea de conducere autonomă a societăţii prin decizii privind direcţionarea dezvoltării societăţii spre anumite obiective prezentate de partidele aflate la putere în programul de guvernare, şi alocarea de resurse umane şi materiale în acest scop. M. Weber definea politica ca fiind orice fel de activitate de conducere autonomă (politică monetară, demografică, sindicală, culturală ş.a.). Într-o perspectivă politologică pragmatică, prin politică se înţelege acel gen de activitate desfăşurată de o elită politică (guvernanţi) care constă în adoptarea de către aceasta a deciziilor de guvernare şi impunerea lor celor guvernaţi, precum şi în asigurarea că deciziile respective sunt respectate. Un alt concept legat de politică este *politicul*, termen politologic care poate fi definit ca raport între guvernanţi şi guvernaţi, indiferent care ar fi caracterul şi natura politicii (a se vedea: *I. Mitran*, Politologia în faţa secolului al XXI-lea, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1999, p. 10-11; *V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 30-34).

[3] A se vedea: *P. Weil*, Le droit administratif, PUF, Paris, 1989, p. 5; *I. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. I, Ed. Atlas Lex, 1994, p. 4.

b) reglementarea „sistemului surselor dreptului sau sistemului normativ" (dreptul constituţional normativ);

c) reglementarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti (dreptul constituţional substanţial sau relaţional)[1].

Fără a ne delimita de opiniile semnalate privind obiectul dreptului constituţional, considerăm că acesta cuprinde ansamblul unitar al dispoziţiilor legale, cuprinse în constituţie sau acte normative subsecvente acesteia, aplicabile mecanismului de organizare şi de exercitare a puterii suverane în stat precum şi garantării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Analiza normelor juridice aparţinând dreptului administrativ, dreptului financiar şi altor ramuri ale dreptului public arată că şi aceste norme reglementează unele relaţii sociale din domeniul exercitării puterii. Ceea ce deosebeşte normele de drept constituţional de toate acestea, este faptul că relaţiile rezervate domeniului dreptului constituţional sunt cele mai importante în ansamblul relaţiilor sociale. De aceea ele au un caracter fundamental.

Sediul juridic al normelor dreptului constituţional nu se localizează însă exclusiv, la nivelul constituţiei. Constituţia consacra principiile constituţionale, dispoziţiile-cadru sau cele de importanţă esenţială cum ar fi normele referitoare la forma de stat, la organizarea şi funcţionarea parlamentului, la atribuţiile şefului statului şi raporturile acestuia cu celelalte organisme de guvernare ş.a. Aceste norme fac parte din conţinutul propriu-zis al constituţiei, întrucât odată stabilite, se modifică mult mai greu.

Stabilirea obiectului sau domeniului de reglementare al dreptului constituţional poartă amprenta amplitudinii şi complexităţii transformărilor sociale, a caracteristicilor vieţii social-politice. În funcţie de aceste caracteristici, obiectul normelor dreptului constituţional poate fi mai restrâns, sau dimpotrivă, poate penetra în domenii rezervate altor ramuri de drept, suprapunându-se acestora într-o relaţie de complementaritate. Este vorba de un aşa numit proces de constituţionalizare a unor ramuri ale dreptului, rezultat din extinderea reglementării constituţionale a unor relaţii sociale rezervate prin tradiţie altor ramuri de drept, precum şi din consacrarea în constituţii a unor principii directoare pentru întregul sistem de drept. Ne referim în acest sens, între altele, la principiul neretroactivităţii legii consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituţia României, la garantarea accesului liber la justiţie, ocrotirea constituţională a proprietăţii etc.[2]

Procesul constituţionalizării altor ramuri de drept a fost declanşat în statele democratice din Europa Occidentală, fiind întâlnit şi în Estul Europei. Constituţionalizarea ramurilor dreptului, ca proces nu este de dată recentă, doar denumirea procesului în sine este nouă. Apariţia constituţiilor scrise şi fundamentarea supremaţiei normei constituţionale asupra celorlalte norme de drept nu constituie un indiciu al unei „legitimităţi constituţionale" a întregului sistem de drept, care poate fi privită ca o componentă teoretică primară a constituţionalizării dreptului? Răspunsul nu poate fi decât afirma-

---

[1] A se vedea: *L. Favoreu*, Le Droit constitutionnel, droit de la constitution et constitution du droit, Revue française de droit constitutionnel nr. 1/1990; *I. Deleanu*, op. cit., p. 12.

[2] A se vedea: *I. Filipescu, V. Zlătescu*, Dreptul civil constituţional român, Dreptul nr. 3/1994; *R. Legeais*, L'influence de la Constitution sur le droit privé, Revue internationale de droit comparé, 1982; *P. Bon*, Le constitutionalisation du droit espagnol, Revue française de droit constitutionnel nr. 5/1991.

tiv. Este un lucru comun în teoria dreptului că toate ramurile acestuia îşi au sorgintea în principiile constituţionale. Principiul de drept penal *nulla poena sine lege* a devenit odată cu constituţionalismul modern un principiu constituţional. La fel, regimul juridic al proprietăţii este consacrat la nivel de principiu în constituţie. Chiar şi principiul neretroactivităţii legilor a fost socotit întotdeauna un principiu de ordin constituţional asupra căruia nu mai era nevoie să se mai insiste, chiar dacă nu era înscris formal în constituţie[1]. Vechea doctrină constituţională românească a subliniat cu prisosinţă că dreptul constituţional, prin natura sa, stăpâneşte întreaga ramură a dreptului public şi privat[2].

Obiectul dreptului constituţional constă în reglementarea organizării şi funcţionării statului şi al organelor sale: parlament, guvern, tribunal şi a raporturilor dintre acestea, a raporturilor între stat şi cetăţean, precum şi a drepturilor şi îndatoririlor acestuia[3].

Izvoarele dreptului constituţional sunt: constituţia; legi constituţionale; anumite legi organice, decrete-lege.

Subiectele dreptului constituţional sunt: poporul, statul şi anumite organisme ale sale; partidele şi formaţiunile politice legal constituite; Avocatul poporului; cetăţenii grupaţi în circumscripţii electorale, precum şi un număr de 100.000 şi respectiv 500.000 de cetăţeni cu drept de vot, cărora li se recunoaşte în anumite condiţii dreptul de iniţiativă legislativă sau de revizuire a Constituţiei; cetăţeanul în anumite ipostaze (alegător, destinatar al drepturilor şi îndatoririlor fundamentale); candidaţii propuşi de partidele şi formaţiunile politice legal constituite, precum şi candidaţii independenţi la funcţia de Preşedinte al României, deputat sau senator, ori în funcţiile elective pe plan local (primari şi membri ai consiliilor locale); organizaţii neguvernamentale legal constituite care au ca unic scop apărarea drepturilor omului (în raporturi juridice cu caracter electoral); deputaţii şi senatorii.

Poporul este principalul subiect al dreptului constituţional. Capacitatea sa juridică este consfinţită chiar în Constituţie. Ca atare, nu există un act de recunoaştere a capacităţii sale juridice; aceasta este subînţeleasă, deoarece poporul este chiar titularul, exclusiv titular al puterii politice. Într-o clasică formulare constituţională, cu valoare de principiu constituţional, se spune că „puterea emană de la popor". Articolul 3 din

---

[1] *P. Negulescu*, op. cit., p. 555 („atât de evident era că puterea legiuitorului nu se putea întinde în trecut încât nici nu s-a mai găsit necesar să se mai reproducă expres de constituţie. E un principiu de legitimitate constituţională"). Accentul care se pune, atât în doctrină, cât şi în practica legislativă pe recunoaşterea şi garantarea unor drepturi fundamentale ale omului rezultate din concepţia dreptului natural, cum ar fi dreptul la viaţă, egalitatea, libertatea ş.a., face ca unor asemenea drepturi să li se confere o valoare supraconstituţională. Prin termenul de *supraconstituţionalitate*, conferit unor drepturi şi libertăţi inalienabile individului, autorii înţeleg superioritatea anumitor reguli sau principii calificate ca norme, asupra conţinutului constituţiei, norme care pot să figureze expres în textul constituţional sau să fie deduse implicit din acesta. (A se vedea, pentru detalii: *S. Rials*, Supraconstitutionnalité et systématicité du Droit, în Archives de philosophie du Droit, vol. XXXI, Sirey, Paris, 1986, p. 64; *S. Arné*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles, Revue du droit publique nr. 2/1993).

[2] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 18.

[3] Pentru o prezentare mai largă a definiţiei dreptului constituţional, a se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 9-12.

Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 1789 precizează că „principiul suveranităţii rezidă în mod esenţial în naţiune".

Constituţia României aplică acest principiu prevăzând în art. 2 alin. (1) că: „suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative constituite prin alegeri libere, periodice şi corecte şi prin referendum". Mai mult chiar, Constituţia precizează în acelaşi articol că „niciun grup şi nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Legea fundamentală nu se referă în articolul menţionat, în mod concret la „puterea poporului", ci la unul dintre caracterele esenţiale ale acesteia: caracterul suveran al puterii. Prin urmare, Constituţia nu face omisiune sau o înlocuire de termeni, ci dimpotrivă, subliniază cel mai important caracter al puterii. Din acest caracter izvorăşte şi trăsătura statului român ca stat suveran şi independent.

Statul, în întregul său, sau organisme ale sale sunt subiecte de drept constituţional în raporturile juridice specifice acestei ramuri de drept. În statele federative, statele componente ale acestora şi statul federal propriu-zis au calitatea de subiect de drept constituţional, atribuţiile sau prerogativele acestora fiind prevăzute în constituţie.

Într-un stat de drept, întemeiat pe principiile pluralismului politic, *partidele politice* sunt cele care de fapt declanşează procesele politice. Practic, nu există procese politice în care să nu fie implicate într-un fel sau altul partidele politice. Chiar principiul pluralismului politic este consfinţit în Constituţie. Din punct de vedere al raporturilor de drept constituţional, partidele politice legal constituite au vocaţie de subiect de drept constituţional; depun candidaturi pentru mandatele de deputaţi şi senatori, pentru funcţia de Preşedinte al republicii.

În general, *cetăţenii* dobândesc periodic calitatea de subiect de drept constituţional (cu ocazia campaniilor electorale).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Originea şi trăsăturile generale ale instituţiilor politice

Folosirea noţiunii de „instituţie politică" în cursurile de drept constituţional este pe deplin îndreptăţită, întrucât ca ramură a sistemului de drept, dreptul constituţional reglementează raporturile sociale din domeniul cuceririi şi exercitării puterii politice.[1] Altfel spus, dreptul constituţional stabileşte, între altele, modul de organizare şi funcţionare, precum şi atribuţiile instituţiilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică şi raporturile între ele. În acest fel, mai mult decât orice altă ramură a sistemului de drept, dreptul constituţional are cele mai diverse şi mai substanţiale legături cu sfera politicii.

Dacă dreptul constituţional ca disciplină ştiinţifică studiază modul de instituire, organizare şi prerogativele instituţiilor politice, sociologia politică şi politologia sunt interesate îndeosebi de metodele şi practicile de guvernare utilizate de instituţiile politice, de legitimitatea acestora şi de raporturile lor cu cei guvernaţi, cele două tipuri de analiză teoretică completându-se reciproc în avantajul cunoaşterii mai corecte a fenomenelor politice[2].

Conceptul de instituţie politică nu poate fi explicat, cel puţin în ceea ce priveşte originea acestora şi procesul lor de cristalizare, fără a face în prealabil o prezentare a începuturilor de organizare socială precum şi a formelor şi instrumentelor folosite de comunităţile social-umane pentru realizarea unei socializări dezirabile populaţiei acestora.

Orice grup social, indiferent care ar fi gradul său de evoluţie, presupune un ansamblu de interacţiuni între membrii săi. Amploarea şi diversitatea interacţiunilor depind de nivelul de dezvoltare a grupului, precum şi de relaţiile acestuia cu alte asemenea grupuri. Interacţiunile dintre membrii grupului social se desfăşoară potrivit unor modele-standard (credinţe religioase, simboluri, totemuri, norme de conduită, valori culturale, practici economice etc.) care tind să formeze un anumit tip de comportament impus de forţa publică prin structuri de guvernare: supunere, autoritate, dominaţie, ascultare, egalitate, libertate, solidaritate, răzvrătire etc. Tipul de comportament social s-a stabilit iniţial printr-o practică îndelungată. În epoca contemporană, modelele-standard de conduită se stabilesc, în general, pe cale normativă, astfel încât formarea comportamentului social-uman, ca răspuns la modelul-standard se formează practic instantaneu sub sancţiunea instituţiilor politice specializate.

---

[1] Apelativul „instituţie politică" a fost adăugat cursurilor de Drept constituţional predate în învăţământul superior juridic francez, prin Decretul din 27 martie 1954 (a se vedea: *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1968, p. 19; *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 26).

[2] A se vedea *C. Ionescu*, Conceptul de instituţie politică în dreptul constituţional, S.D.R. nr. 1-2/1997.

În felul acesta, societatea îşi creează structuri stabile învestite cu atribuţiile şi forţa necesară de a conserva, apăra şi dezvolta modele-standard de comportament şi scopuri fundamentale dezirabile societăţii respective, grupurilor şi indivizilor existente în societatea dată[1]. Asemenea structuri sunt nu numai stabile, dar au şi cea mai largă sferă de cuprindere a relaţiilor sociale răspunzând, totodată, nevoilor vitale, esenţiale ale societăţii, lipsa lor ducând la disoluţia societăţii înseşi[2].

În societate funcţionează instituţii sociale diverse, corespunzătoare unui grup social, fiecare dintre ele acoperind o anumită sferă de relaţii sociale şi răspunzând anumitor nevoi sociale bine determinate. În cadrul fiecărei asemenea instituţii sociale se desfăşoară un tip determinat de interrelaţii între indivizi, întemeiate pe modele standard de comportament, impuse prin mecanisme şi proceduri ferme de influenţare şi de control social, ale căror principale funcţii constau în perpetuarea şi progresul grupului, eliminarea conflictelor şi asigurarea unui echilibru social, a solidarităţii şi omogenităţii structurale a grupului cu respectarea diversităţii caracteriologice şi a personalităţii fiecărui membru al acestuia.

Într-un sens general, termenul de instituţie îşi trage rădăcinile semantice din verbul latin *instituto* (a întemeia, a organiza, a ridica, a aşeza cu temei) sau din *institutum* (obicei, principiu de organizare, rânduială, aşezământ). *Institutio* se tarduce prin orânduială, regulă. Toate aceste sensuri presupun intervenţia indivizilor învestiţi cu autoritate pe care o exercită asupra altora, în vederea realizării anumitor interese (personale sau de grup). În limbajul comun, noţiunea de instituţie desemnează instituţiile care au un statut, reguli de funcţionare şi acţionează pentru realizarea anumitor nevoi colective (sociale). Modelul tipic de organizaţie care întruneşte condiţiile enunţate este statul.

Conceptul de instituţie, în caracteristicile sale primare, are accepţiuni particulare în sociologie, politologie şi ştiinţa dreptului. În sociologie, termenul de instituţie desemnează, îndeobşte, regulile de influenţare şi control social ale comportamentelor individuale, modelele specifice şi stabile de organizare şi desfăşurare a interacţiunilor între indivizi şi grupuri sociale orientate spre satisfacerea unor nevoi de bază, valori şi interese cu importanţă esenţială pentru menţinerea colectivităţilor sociale.

În cercetările şi studiile sociologice există o diversitate de opinii referitoare la conceptul de instituţie (socială). În general, prin instituţie se înţelege ceea ce este creat sau instituit de oameni spre deosebire de ceea ce este dat de natură (fenomenele naturale)[3].

---

[1] A se vedea şi *C. Schifirneţ*, Sociologie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 59.

[2] Familia, de pildă, este o instituţie socială care impune şi apără anumite modele-standard transformate în tip de comportament pentru membrii familiei respective. Biserica, la rândul ei, este o instituţie socială cu o sferă mult mai largă de cuprindere a vieţii spirituale şi sociale. Atât familia cât şi biserica ca instituţii sunt stabile, au o anumită sferă de cuprindere socială dar nu satisfac nevoile vitale, esenţiale şi globale ale societăţii, cum le satisfac, de pildă, parlamentul, guvernul, şeful statului, instanţele judecătoreşti ş.a.

[3] În această concepţie se face deosebire între actul de procreare care este un fenomen natural şi căsătoria care este o instituţie, aflată la baza altei instituţii: familia. În cadrul familiei, fenomenul natural al procreerii se socializează tinzând să devină în parte un act social. Instituţiile politice sunt „lucruri stabilite de oameni în domeniul vieţii politice" (a se vedea *A. Hauriou*, op. cit., p. 19). În sensul cel mai general, instituţia este obiectivarea unor raporturi sociale, fixarea, materializarea lor pentru a asigura o structurare a conduitelor umane, prestanţa în timp a unui mod de relaţionare a agenţilor locali (*L.P. Zăpârţan*, Repere în ştiinţa politicii, Ed. Fun-

Sociologul francez E. Durkheim înţelegea prin instituţie (socială) obiceiuri şi practici sociale preexistente individului şi care se impun în mod obiectiv.

Preocupat de tema teoriei generale a instituţiilor politice, M. Prelot relevă că în accepţiunea cea mai tradiţională, termenul de instituţie desemnează ansamblul organismelor şi mecanismelor existente într-o societate la o epocă determinată[1]. La rândul său, P. Pactet subliniază că în sens strict, instituţia reprezintă un ansamblu sau complex de norme care se raportează la aceeaşi temă sau acelaşi obiect şi care, în consecinţă, prezintă o anumită unitate şi o anumită stabilitate, putând fi în interiorul unei ramuri a dreptului pozitiv considerată şi studiată ca atare[2]. Cât priveşte instituţiile politice, profesorul Pactet consideră că prin instituţie politică ar trebui să se înţeleagă întotdeauna, în sens restrâns organele însărcinate să exercite puterea şi normele relative la această activitate[3]. Din această perspectivă instituţiile politice nu s-ar diferenţia câtuşi de puţin de dreptul constituţional, chiar dacă ele se referă la organele puterii, iar dreptul constituţional la mecanismele juridice de exercitare a puterii[4].

Instituţia politică nu este altceva decât forma prin care se exteriorizează puterea. Ceea ce determină natura instituţiilor politice este capacitatea acestora de a folosi puterea pentru realizarea unui interes general. În lipsa instituţiilor politice puterea se exercită conflictual, conjunctural şi arbitrar de către indivizii luaţi separat, care tind să se manifeste social în mod omnipotent. Înlocuind formele haotice, dezorganizate de exercitare a puterii fiecărui individ asupra semenilor săi, instituţia politică statuează puterea legii asupra tuturor cerinţelor individuale, garantând, astfel, libertatea generală[5].

În politologie, termenul de instituţie este circumscris organismelor învestite cu autoritatea de a exercita puterea politică. Într-un sens apropiat, dreptul constituţional limitează instituţia socială la autorităţile instituite prin textele constituţionale, la modul lor de funcţionare şi la interferenţa lor în procesul de exercitare a puterii politice. Ştiinţa juridică foloseşte îndeobşte termenul de instituţie în sensul de ansamblu unitar de norme general-obligatorii care reglementează anumite relaţii potrivit unor metode particulare (instituţii juridice).

În esenţă, trebuie reţinut că la origine orice instituţie socială exprimă un tip de organizare a unui domeniu al vieţii sociale, având funcţii de reglare şi control social în domeniul respectiv.

Instituţiile sociale trebuie definite în raportul lor cu relaţiile sociale pe care le întruchipează şi le exprimă[6]. Datorită acestui raport, conţinutul instituţiilor, rolul şi funcţiile

---

daţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 116). În literatura de specialitate s-a remarcat că instituţiile sunt forme organizatorice create de oameni în vederea realizării unor interese, atingerii unor scopuri (*G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 33).

[1] *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 41.

[2] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 34. Autorul francez are în vedere conceptul de instituţie juridică.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

[5] Adevărata natură a instituţiilor politice constă în locul pe care acestea îl acordă legii, garanţiilor de echitate şi libertate care ocroteste viaţa şi interesele cetăţenilor (a se vedea *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Editeurs, Paris, 1896, p. 404).

[6] *N. Kallós*, Conştiinţa politică, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968, p. 43.

acestora depind de conţinutul relaţiilor sociale respective. Deşi instituţiile sociale propriu-zise, precum şi cele politice sunt create de oameni, existenţa lor este obiectivă, în sensul că sunt determinate de anumite condiţii social-istorice. Voinţa subiectivă a „iniţiatorilor" instituţiilor depinde de experienţa şi practica socială (de organizare şi conducere) a acestora, instituţiile fiind o latură a suprastructurii sociale[1], ceea ce nu exclude componenta etică, filozofică, psihologică, ideologică, culturală a instituţiilor, imprimată de partidele politice şi, după caz, de alte organizaţii ale societăţii civile, cum ar fi, de pildă, Biserica.

Orice societate umană, având un anumit grad de omogenitate organizaţională şi instituţională şi fiind constituită pe o anumită unitate spirituală şi pe conştiinţa comună a membrilor săi că sunt legaţi prin relaţii de solidaritate, nu poate funcţiona fără anumite reguli care se impun fiecăruia şi tuturor prin intermediul unor instituţii politice, şi a căror nerespectare va fi sancţionată de autorităţi (instituţii) specializate. Impunerea regulilor, cât şi sancţionarea nerespectării lor sunt de competenţa unor instituţii politice, care exprimă fiecare în felul său voinţa socială a grupului concretizată în acte de autoritate.

Aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate, instituţiile sunt ansambluri de mecanisme în care membrii aleşi sau desemnaţi ai grupurilor sunt învestiţi în îndeplinirea funcţiilor stabilite public, dar cu caracter impersonal, în satisfacerea trebuinţelor individuale şi de grup, pentru stabilirea comportamentelor tuturor membrilor grupului prin reguli de influenţare şi de control social[2]. Această caracterizare generală a instituţiilor sociale, făcută din perspectiva sociologică, este aplicabilă şi instituţiilor politice ca organizaţii înfiinţate pentru şi în legătură cu procesul de cucerire şi exercitare a puterii politice.

Aceasta nu înseamnă nicidecum că instituţiile sociale s-ar confunda cu cele politice, pe motiv că şi unele şi altele ar avea ca temei raporturi sociale bazate pe autoritate, comandă, control social, organizare socială. Fără îndoială, din perspectiva antropologiei sociale şi politice, fenomenul de putere, cu toate formele sale de manifestare a fost şi este prezent în toate grupurile umane[3]. Instituţiile politice se desprind de instituţiile sociale în momentul în care relaţiile pe care le întruchipează devin relaţii politice. În substanţa sa, puterea politică nu poate fi prezentată într-o formă abstractă, pură, ci se formalizează în instituţii, proceduri şi comportamente politice, acestea la rândul lor exprimând interese sociale determinate şi contradictorii. În funcţie de aceste interese, puterea tinde să se obiectiveze în acele instituţii politice care reflectă obiective determinate şi valori politice. De altfel, crearea instituţiilor politice reflectă în cel mai înalt grad un anumit set de interese sociale pe care instituţiile politice au rolul să le satisfacă. În lipsa unor interese sociale determinate, nu există nicio motivaţie pentru crearea instituţiilor politice.

De fapt, apariţia instituţiilor politice este determinată de o anumită comunitate de interese aparţinând unui grup şi de care acesta este conştient. Grupul respectiv îşi va forma acele instituţii politice pe care le consideră oportune şi necesare pentru a-şi satisface interese determinate.

---

[1] Ibidem, p. 44.

[2] *C. Schifirneţ*, op. cit., p. 60.

[3] Autoritatea şefului de familie, de trib, clan, autoritatea conducătorului de partid, autoritatea preotului, a primarului ş.a.m.d.

Indiferent care ar fi caracteristicile definitorii ale unei anumite comunităţi umane, gradul ei de organizare şi omogenitate socială, interesele sociale fundamentale pe care ea le exprimă vor fi rezultatul apariţiei unor instituţii politice cu roluri bine definite. Acestea vor reglementa relaţiile interumane, vor impune respectarea şi aplicarea standardelor de conduită acceptate, sau conflictele ce vor apărea în cazul în care standardele de conduită nu vor fi respectate.

Fiecare tip de instituţie politică va avea o anumită organizare, rol, funcţii, atribuţii şi procedură de exercitare, corespunzătoare unui anumit tip de activitate politică. Evident, natura şi funcţiile instituţiilor politice depind de natura intereselor pe care le apără, precum şi de poziţia majorităţii membrilor comunităţii respective faţă de interesele respective. Putem distinge, din această perspectivă, instituţiile politice democratice şi instituţii politice specifice guvernării despotice, totalitare.

Apariţia instituţiilor politice este legată la convertirea autorităţii charismatice a conducătorului din societăţile rudimentare într-o autoritate instituţională legitimată chiar prin procedurile de înfiinţare a acesteia. Purtătorii autorităţii nu sunt în acest moment anumiţi indivizi, ci instituţiile care au un caracter de obiectivitate bine determinat[1]. Tipul de autoritate instituţională este superioară celei a individului-conducător, întrucât aceasta este prin esenţa ei subiectivă, temporară şi arbitrară, pe când autoritatea impusă printr-o instituţie are caracter obiectiv, este permanentă şi se aplică potrivit anumitor proceduri. Autoritatea personală este permanent contestabilă de potenţiale autorităţi similare, ai căror titulari sunt înzestraţi cu un set de calităţi fizice, spirituale, psihologice superioare conducătorului în funcţie. În schimb, autoritatea exercitată de o instituţie politică nu poate fi, în principiu, contestată şi schimbată pe durata funcţionării acesteia. Autoritatea instituţională are un caracter suprapersonal, deşi se exercită prin persoane. Ea este adevăratul regulator al activităţii indivizilor, precum şi păstrătorul continuu al valorilor sociale, având stabilitate care îi dă o putere extraordinar de mare[2].

Instituţiile politice s-au format într-un proces istoric îndelungat şi au evoluat în concordanţă cu transformările politice, sociale şi economice din viaţa societăţii, cu nivelul de civilizaţie şi cultură al fiecărei naţiuni, cu valorile şi concepţiile politice ale forţelor sociale[3]. Apariţia instituţiilor politice este legată de apariţia relaţiilor politice (de convertirea relaţiilor sociale în relaţiile politice), care presupun stratificarea societăţii între guvernanţi, desemnaţi prin proceduri publice solemne, şi guvernaţi. În lipsa unor relaţii politice de tipul conducători-conduşi nu se poate vorbi de instituţii politice. Întrucât instituţiile politice reflectă până la detaliu caracteristicile particulare ale unui anumit sistem de guvernare şi sistem politic, se poate spune că ele vor fi eficiente în măsura în care creează cadrul organizatoric al perpetuării sistemului respectiv. Problema spinoasă pentru orice politolog este să găsească calităţile acelor instituţii politice care au vocaţia să asigure cel mai bun sistem de guvernare, adică cel agreat de cea mai mare parte a populaţiei. Această problemă ocupă locul central în analizele politice din ultimele două secole. Viaţa a dovedit că nu este necesar doar să creezi cea mai bună instituţie politică, ci şi să stabileşti un anumit tip de relaţii instituţionale, între

---

[1] *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 430.

[2] Ibidem, p. 432.

[3] *J. Karpinski*, A.B.C.-ul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 26

acestea, „sistemele mixte" de guvernare fiind în multe situaţii, soluţiile optime pentru o bună guvernare.

Pentru orice analist politic, procesul de formare a instituţiilor deţinătoare de putere este minor şi ţine în parte de ştiinţa istorică şi în parte de antropologie. Esenţial pentru orice analiză politică consacrată instituţiilor de putere este capacitatea acestora de a asigura în cel mai mare grad cerinţele şi nevoile cetăţenilor. De aici decurge o concluzie logică: orice societate îşi construieşte acele instituţii de care are nevoie şi le conferă atribuţii particulare prin care să-şi realizeze funcţiile.

Deşi se poate aprecia că rolul şi funcţiile instituţiilor politice sunt, în linii generale, identice la toate comunităţile sociale organizate politic, între instituţiile politice ale diferitelor state sunt, pe lângă asemănări, deosebiri în ceea ce priveşte recrutarea persoanelor care intră în componenţa acestora, modul lor de organizare şi funcţionare, atribuţiile, importanţa în ansamblul sistemului politic şi al regimului politic. Când individul-conducător se identifică cu instituţia politică (statul), populaţia se raportează la acesta, astfel încât dispariţia sa de pe scena vieţii politice – naturală sau socială –, determină apariţia unei sincope în evoluţia instituţiei respective, cu disfuncţii majore în funcţionarea puterii publice. Reluarea vieţii politice cu un alt lider impune o perioadă relativ îndelungată de adaptare reciprocă – a conducătorului şi a populaţiei – la provocările comunităţii. În societăţile autocrate un conflict conducător-popor se va transforma automat într-un conflict între instituţia politică propriu-zisă (stat) şi populaţie, soluţionat cel mai adesea în defavoarea acesteia, întrucât populaţia este dezorganizată şi nu are acces la aparatul de represiune socială deţinut de lider. Acesta are şi un alt avantaj asupra guvernaţilor: deţine resurse materiale pentru înzestrarea şi întreţinerea unei armate puternice şi sigure, pe care o foloseşte împotriva celor ce se răzvrătesc. În condiţii de relativă pace socială, cel mai adesea, acest tip de lider recurge la buget înaintea campaniilor electorale, pentru a face promisiuni alegătorilor sau pentru a-şi respecta promisiunile şi angajamentele deja făcute.

Dimpotrivă, într-un stat democratic, individul-conducător este un pion într-un angrenaj care funcţionează armonios. Într-un astfel de sistem, se practică rotaţia la guvernare, transmiterea puterilor la succesor, noul lider fiind desemnat în mod liber ca expresie a voinţei suverane a naţiunii, aparatul de guvernare funcţionând după aceleaşi reguli.

Potrivit sociologului P. Andrei autoritatea exercitată de instituţiile politice prezintă următoarele caracteristici:

a) autoritatea politică *are putere de constrângere* exterioară în numele voinţei majorităţii populaţiei şi în interesul acesteia;

b) autoritatea politică *este limitată ca întindere,* depăşirea limitelor sale, stabilite pe bază de cutumă sau prin norme scrise atrăgând revolta maselor;

c) autoritatea politică *este revocabilă* (poate fi înlocuită cu alta, s.n.) sau se poate modifica prin voinţa naţiunii exprimată de parlament sau de către puterea executivă[1].

În orice instituţie politică sunt încorporate standarde de conduită, valori sociale, tipuri de relaţii interumane, norme şi principii etice s.a. specifice gradului de civilizaţie al unei comunităţi sociale determinate. Ar fi greu, de pildă, să nu asociezi instituţia parlamentului într-un stat de drept, cu valori precum egalitatea, libertatea, demnitatea

[1] *P. Andrei*, op. cit., p. 438-439.

omului, sau cu principii instituţionale, cum ar fi pluralismul, reprezentarea sau echilibrul între puteri.

În literatura politologică, instituţiile politice sunt considerate elemente definitorii ale sistemului politic naţional[1]. În aceeaşi optică, instituţiile politice sunt definite ca structuri formale având anumite funcţii şi roluri importante pentru colectivitate; ele obiectivează relaţii politice şi nu numai, pentru că, în virtutea perspectivei globale a politicului, implică aspecte specifice tuturor domeniilor societăţii, cu scopul reglementării lor relativ stabile[2]. Deopotrivă politolog şi jurist, M. Duverger nota că instituţiile politice presupun o anumită structură în care se desfăşoară anumite autorităţi; un ansamblu de valori în numele cărora se structurează aceste activităţi; o serie de legi care reglementează raporturile între oameni, precum şi dintre ei şi instituţiile respective[3]. Între instituţiile politice există o strânsă intercondiţionare, indiferent care ar fi natura şi funcţiile acestora. Fenomenul propriu-zis al puterii nu se reduce la deciziile legislative şi cele executive. Astfel, este pe deplin posibil ca o anumită decizie a unei instanţe judecătoreşti să antreneze schimbări de conţinut ale actelor puterii legislative. Exemplul cel mai elocvent este procedura contenciosului constituţional exercitată de instanţele judecătoreşti. Decizia de neconstituţionalitate a unei legi pronunţată de o curte obligă Parlamentul să se conformeze acesteia. O anumită practică jurisdicţională obligă, de asemenea, Parlamentul să-şi adapteze legislaţia în sensul dat de practica respectivă, pentru a îngusta, în acest fel posibilitatea extinderii unui anumit tip de conflict judiciar între diferite subiecte de drept. Un exemplu în acest sens îl poate constitui acel gen de cauze soluţionate de instanţe, care privesc, de pildă, revendicarea de către foştii proprietari, a imobilelor sau a acelor bunuri de care au fost deposedaţi ilegal de stat. Analizând natura acestui gen de litigii şi cauzele care le-au generat, Parlamentul poate adopta un anumit tip de soluţie legislativă, care să fie conformă hotărârilor pronunţate de instanţe.

Poate cea mai importantă contribuţie a jurisprudenţei la dezvoltarea politicului, în general şi în particular, la schimbări în domeniul producţiei legislative a parlamentelor, precum şi în cel al administraţiei publice este judecarea în instanţe a abuzurilor săvârşite de funcţionarii din administraţia statului asupra cetăţenilor.

Din acest proces amplu de implicare a jurisprudenţei în formularea unor politici publice, nu trebuie exclusă intervenţia factorului privat, al părţilor în procesul intentat împotriva unui abuz al puterii de stat. Orice proces are o natură contradictorie, părţile îşi susţin opiniile prin argumente, printr-un probatoriu care presupune subiectivitate, contradictorialitate, interese şi drepturi personale. Instanţa va cântări şi interpreta cât mai corect, dovezile aduse de părţi, iar soluţia juridică va cuprinde chiar şi parţial subiectivitatea acestora, oferind în acest fel parlamentului surse de informare pentru viitoare reglementări normative.

Pot fi citate din practica parlamentară cazuri în care proceduri judiciare au fost considerate bariere împotriva accesului la justiţie, obstacole ale dreptului la apărare, care ulterior au fost abrogate sau modificate de legiuitor. Extensia dreptului trebuie observată şi la nivelul administraţiei publice, dar dreptul nu trebuie redus, în această

---

[1] *L. Mihuţ*, Dilemele ştiinţei politice, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 77.

[2] Ibidem.

[3] *M. Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1988, p. 17.

sferă a activităţii sociale, la controlul juridic asupra guvernământului. Practicile administrative sunt instituţionalizate cu ajutorul normelor de drept, de la formularele utilizate în administraţia publică locală, până la actele Guvernului de instituire a programelor şi politicilor publice. Raportul între public şi privat în domeniul managementului administraţiei publice are extinse repercusiuni asupra modului de percepere a rolului normei juridice, care va rămâne şi în continuare un monopol exclusiv al statului, deşi aplicarea acesteia este lăsată uneori şi în limite determinate, la iniţiativa unor subiecţi privaţi.

În ştiinţele politice, studiul instituţiilor politice se face îndeosebi din perspectiva interrelaţiilor existente între ele, potrivit principiului separării puterilor în stat, a legitimităţii pe care se întemeiază, şi a capacităţii lor de a asigura stabilitatea politică şi socială, ordinea juridică, realizarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Tocmai de aceea, instituţiile politice sunt denumite în literatura de specialitate „instituţiile guvernării"[1]. Instituţiile politice nu depind de actorii politici, decât în măsura în care aceştia sunt îndreptăţiţi să urmeze sau să utilizeze procedurile şi instrumentele acestora. Înfiinţarea, modul de organizare şi funcţionarea instituţiilor politice, atribuţiile acestora, precum şi raporturile existente între ele sunt rezultatul voinţei Adunărilor Constituante şi a parlamentelor ordinare. Ele nu se modifică, nu pot fi schimbate în funcţie de dorinţele sau interesele unui agent politic determinat: partid politic, prim-ministru, şef al statului, servicii de informaţii. Reprezentanţii poporului sunt cei care realizează prin proceduri complexe schimbări în fizionomia sau conţinutul unei anumite instituţii politice. Pentru ca o instituţie politică să poată fi revizuită, modificată, completată, este necesar să se exprime o voinţă politică special pentru acest caz.

Dintr-o analiză consacrată esenţei şi conţinutului instituţiilor politice nu trebuie să se piardă din vedere că ele sunt legate de existenţa relaţiilor politice care sunt, de fapt, relaţii de putere.

Agenţii politici (instituţiile politice) au menirea să asigure organizarea şi funcţionalitatea controlată a relaţiilor politice prin impunerea unui set de norme şi practici de putere în interesul cel mai general. În acest fel statul, care este principala instituţie politică (integratoare a tuturor celorlalte instituţii politice), instituie o ordine la nivel global care este general-obligatorie.

Aşa cum în mod întemeiat s-a observat în doctrina de specialitate, statul trebuie să dispună de o structură organizatorică în măsură să păstreze continuitatea sa istorică indiferent de specificul agenţilor concreţi ai politicii ori de relaţiile lor de putere[2]. Statul nu subzistă decât prin instituţiile politice şi îşi realizează funcţiile prin intermediul acestora[3]. Cât priveşte necesarul de instituţii politice şi forma acestora,

---

[1] *L. Mihuţ*, op. cit., p. 77. Profesorul T. Drăganu se referă la stat ca instituţie care exercită funcţiile legislativă, executivă şi jurisdicţională (*T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 115-116).

[2] *L.P. Zăpîrţan*, op. cit., p. 119.

[3] Instituţiile alcătuiesc ordinea statului, adică raţionalitatea dezvoltată şi realizată în particular şi de aceea ele sunt baza solidă a statului, ca şi a încrederii şi a devotamentului indivizilor faţă de stat, coloanele care susţin libertatea publică, întrucât într-însele libertatea particulară este realizată şi este raţională şi, prin urmare, într-însele este dată în sine reunirea liberă şi a necesităţii (*Hegel*, op. cit., p. 290). Un anumit nivel de dezvoltare istorică „dovedeşte necesitatea

precum şi atribuţiile pe care la exercită, pot exista deosebiri de la o ţară la alta şi de la o epocă la alta. Chiar şi în funcţie de caracterul regimului politic, instituţiile prin care se exprimă suveranitatea poporului pot să difere. Într-un fel va arăta parlamentul sau instituţia şefului de stat într-un regim politic totalitar şi în altfel într-un stat democratic. În statele totalitare cei care deţin mandate de parlamentar au fost propuşi candidaţi de partidul unic, faţă de care se şi subordonează, putând fi revocaţi oricând de acesta, pe când reprezentanţii poporului în statele în care alegerile sunt libere şi corecte, sunt independenţi atât faţă de cei care i-au propus candidaţi, cât şi faţă de cei care i-au ales, mandatul lor neputând fi imperativ. Rezultă, aşadar, că instituţiile politice existente într-o ţară şi într-o anumită epocă pot fi inadecvate condiţiilor politice, sociale, culturale, spirituale dintr-o altă ţară.

Dacă ar fi să comparăm instituţiile politice europene existente, de pildă în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, cu cele existente în prezent, la începutul mileniului trei, vom găsi doar câteva asemănări şi numeroase deosebiri. Cu un secol şi jumătate în urmă şi chiar cu un secol în urmă, nimeni nu intuia renunţarea de către parlamente la importante prerogative de suveranitate în favoarea unor organizaţii internaţionale de statura Uniunii Europene. De asemenea, pot fi făcute demarcaţii între organisme deliberative existente, de pildă, în China, Japonia sau Coreea, în secolul al XVIII-lea şi instituţii similare ca rol în Anglia, Franţa sau Austria, din aceeaşi perioadă. Deosebiri sunt şi între Duma moscovită în secolul al XVII-lea şi Camera Comunelor din Anglia din perioada respectivă.

Se poate spune că în prezent, în plină epocă a globalizării şi acceptării cvasigenerale a principiilor şi standardelor de organizare şi funcţionare ale democraţiei constituţionale occidentale, caracterul democratic, rolul, funcţiile şi atribuţiile instituţiilor politice, existente în statele care au acceptat principiile şi standardele respective, sunt foarte asemănătoare.

Desigur, în fiecare stat, se poate vorbi de un model ideal de democraţie, cu anumite instituţii politice având funcţii şi atribuţii specifice – pe care îl întâlnim doar în biblioteci şi institute de ştiinţe politice, sub forma unor teme de cercetare – şi de un sistem politic instituţionalizat în Constituţie care funcţionează cu avantajele şi neajunsurile sale în condiţii concret-istorice şi care are ca suport economic, un anumit tip de organizare a producţiei, a pieţei şi a sistemului financiar şi fiscal, iar ca suport uman o grupare numeroasă de cetăţeni cu un anumit profil psiho-sociologic al educaţiei politice şi al civilizaţiei. În fiecare ţară există o distanţă foarte mare între democraţia ideală şi cea reală[1].

---

istorică a unei cârmuiri şi a unei administraţii statale, a unei separări şi selecţionări a acestora care cer a ţine cârma afacerilor de stat, a decide asupra lor, a hotărî modalitatea de aplicare şi a da dispoziţii de executare cetăţenilor însărcinaţi cu aceasta" (*Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 44). Un alt filozof german, I. Kant, referindu-se la instituţiile prin care se guvernează un stat, le denumeşte „agenţii statului", fiecăruia fiindu-i repartizată o putere pe care o exercită separat: puterea suverană în persoana legislatorului, puterea executivă în persoana conducătorului şi puterea judiciară în persoana judecătorului (a se vedea *I. Kant*, op. cit., p. 163).

[1] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 33. „Pe hârtie putem fixa cea mai ideală constituţie, umanitaristă, liberală şi civilizată – antagonismul politic, condiţiile

Există o legătură intrinsecă între caracterul instituţiilor politice şi forţele sociale existente în societate[1]. Aceste forţe sociale au tendinţa ca prin intermediul partidelor politice să-şi promoveze prin competiţie democratică sau prin forţă (cazul regimurilor politice autoritare şi totalitare) interesele de grup şi doctrina ideologică. În substanţa lor, instituţiile politice reflectă pe lângă condiţiile social-istorice care le determină şi le influenţează, mentalităţile, obiceiurile, cultura, profilul psiho-social şi moravurile populaţiei căreia îi ordonează şi reglementează comportamentul în societate. Nicio instituţie politică nu are o existenţă singulară, autonomă faţă de restul comunităţii pe care o conduce. Raporturile existente între instituţiile politice şi indivizii care alcătuiesc societatea sunt ambivalente. Pe de-o parte, instituţia politică reglează conduita socială a cetăţenilor şi raporturile dintre aceştia. Pe de altă parte, societatea în întregul ei imprimă instituţiilor politice un anumit conţinut. Nu poate exista, de pildă, o instituţie politică democratică dacă membrii societăţii sau grupuri influente ale acesteia nu au o mentalitate şi o cultură democratice, sau nu stăpânesc suficient de bine mecanismele şi procedurile comportamentului democratic. Tot astfel, dacă sistemul relaţiilor interindividuale sau al celor economico-financiare este afectat de corupţie, ori aceasta pătrunde în sfere influente ale guvernării, deturnând-o de la statusurile ei originare, instituţiile politice care acţionează în aceste domenii nu vor avea capacitatea să acţioneze eficient şi pentru realizarea Binelui comun, fiind practic confiscate de grupuri de interese oculte. Cu cât societatea este mai evoluată şi forţele sociale mai bine stratificate, cu atât instituţiile politice sunt mai necesare, întrucât fiecare forţă socială este interesată să-şi impună voinţa asupra alteia, ceea ce ar crea disensiuni, tensiuni, conflicte, or instituţiile politice au rolul de a asigura echilibrul social. Instituţiile politice temperează diversitatea forţelor sociale influente, atenuează diversitatea de interese şi conservă omogenitatea societăţii, transformând-o într-o comunitate în care forţa publică globală a instituţiilor politice devine compatibilă cu interesele şi progresul comunităţii înseşi.

În fond, rolul instituţiilor politice constă, în afară de stabilirea unor norme sociale de conduită, în asigurarea unui acord comun al membrilor societăţii asupra respectării legilor, drepturilor şi obligaţiilor lor fundamentale, a voinţei şi a hotărârii de a realiza în comun avantaje în beneficiul comunităţii şi al lor personal, precum şi în asigurarea unui sistem de interrelaţii stabil, mereu adaptabil la progresul comunităţii. Crearea de instituţii politice răspunde pe lângă *consensus iuris*[2] şi *utilitatis communio*[3] realizării conexiunii morale şi intereselor sociale globale[4].

---

concrete de existenţă a statului – vor impune măsuri foarte neconstituţionale. Şi când un stat va fi condus de oameni politici constituţionali şi umanitarişti, în scurtă vreme, va rămâne în locul statului, constituţia scrisă ca document istoric" (*T. Brăileanu*, Politica, Ed. Albatros, Bucureşti, 2003, p. 59).

[1] Înţelegem aici prin „forţe sociale" clasele sau straturile sociale, cunoscând că în societate există o multitudine de forţe sociale cu statut religios, etnic, economic, profesional etc., care fără îndoială exercită o anumită influenţă asupra instituţiilor politice, dar nu tind să exercite puterea în stat.

[2] Acord comun asupra legilor, drepturilor şi îndatoririlor fundamentale.

[3] Comunitate de avantaje mutuale de care beneficiază membrii societăţii.

[4] A se vedea şi *S.P. Huntington*, Ordinea politică a societăţilor în schimbare, Ed. Polirom, Iaşi, 1999, p. 18-19.

Dacă iniţial familia, clanul, tribul („congregaţiile genetice", cum le denumea sociologul P. Andrei) erau comunităţi sociale bazate pe simple relaţii sociale, de rudenie, pe măsura apariţiei şi dezvoltării societăţii politice tot mai complicate ca structură şi mai diversă în activităţi şi funcţii, realizarea şi menţinerea unui nivel superior de omogenitate a comunităţii devine din ce în ce mai dependent de apariţia şi funcţionarea eficientă a instituţiilor politice[1]. Este o certitudine că instituţiile politice vor exista atâta vreme cât vor fi societăţi sau comunităţi social-umane stratificate social. Este o utopie să pretinzi că ar putea exista o societate fără clase sau grupuri sociale care ar face astfel inoperantă acţiunea politică a structurilor de guvernare, adică a instituţiilor politice.

Numai teoria marxistă a preconizat idealul realizării unei societăţi fără clase, ceea ce ar fi presupus dispariţia statului, prin urmare dispariţia instituţiilor politice. Realitatea arată, însă, contrariul: societăţile politice individualizate naţional şi teritorial vor continua să existe, devenind din ce în ce mai complexe atât în interiorul lor cât şi mai interdependente pe plan internaţional. Există, aşadar, o singură concluzie: într-o societate complexă, comunitatea este produsă de acţiunea politică şi menţinută de instituţiile politice[2].

Este cunoscut în acest sens, că pentru realizarea funcţiilor sale, statul îşi organizează un sistem de instituţii care dau expresie concretă puterilor publice[3]. Aşa cum s-a subliniat pe drept cuvânt în literatura de specialitate, caracterul instituţional al statului se manifestă din acest punct de vedere în faptul că el constituie o organizaţie umană întemeiată pe un număr de reguli de drept, organizaţie în cadrul căreia se desfăşoară activităţi în vederea înfăptuirii unor scopuri sociale determinate[4].

Forţa stabilizatoare, precum şi ponderea stimulatoare a creativităţii şi progresului general al unei societăţi umane, depind de eficienţa instituţiilor politice şi a mecanismelor instituţionale şi procedurale ale jocului democratic, care la rândul lor depind de „arta politică" a forţelor ce orientează prin programele şi acţiunea lor funcţionarea instituţiilor politice. Este vorba de o interacţiune strânsă şi mutual benefică între societatea globală, instituţii politice şi forţele sociale influente (partide şi celelalte componente ale societăţii civile). Caracterul democratic al instituţiilor politice depinde nu numai de respectarea principiilor democratice în procesul de formare şi funcţionare a acestora, dar şi de capacitatea lor de atragere şi implicare a cetăţenilor în jocul democratic. Dacă instituţiile politice nu îşi creează un parteneriat cu cetăţenii, cu societatea civilă, statul se va aliena de mase, îşi va pierde treptat legitimitatea şi va sfârşi prin a deveni un adversar al acesteia. Cel puţin aşa va fi receptat de cetăţeni, care îi vor contesta autoritatea şi de alegători prin absenteismul la vot. Altfel spus, instituţiile politice vor suferi de o criză de reprezentare.

Crearea şi funcţionarea instituţiilor politice sunt indisolubil legate de apariţia şi apărarea unor interese comunitare convertite, pe măsura progresului societăţilor politice şi dezvoltării statelor, în interese publice. Este un adevăr confirmat de dezvoltarea istorică că fără instituţii puternice, societăţii îi lipsesc mijloacele de definire şi

---

[1] Ibidem, p. 19.
[2] Ibidem.
[3] *N. Popa*, op. cit., p. 108.
[4] *T. Drăganu*, op. cit., p. 115.

realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituţii politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice[1].

Trăsăturile comune ale tuturor accepţiunilor termenului de instituţie politică sunt următoarele:

a) instituţia politică este formată dintr-un colectiv de indivizi;

b) instituţia politică acţionează în mod permanent pentru realizarea unui interes public;

c) instituţia politică are un caracter stabil;

d) modul de constituire şi atribuţiile instituţiei politice sunt prevăzute într-un act cu valoare constituţională;

e) instituţiile politice dispun de autoritate, pe care o exercită în mod legitim şi legal asupra unei colectivităţi umane, care nu are, în principiu, o altă alternativă, decât de a se supune voinţei instituţiei respective.

Instituţiile politice au o funcţie dinamică prin însuşi modul lor de apariţie şi configurare procedurală şi operaţională. Cu alte cuvinte, instituţiile politice au apărut ca modalităţi de soluţionare a unor probleme ce confruntau viaţa socială, având totodată rolul de a influenţa şi modifica viaţa socială într-un sens dezirabil „Binelui comun", precum şi voinţei instituţiei ca atare.

Din punct de vedere istoric, instituţiile politice s-au ivit din interacţiunea şi dezacordul din sânul forţelor sociale şi dezvoltarea treptată a procedurilor şi mecanismelor organizaţionale necesare rezolvării acestor dezacorduri[2].

Nu este mai puţin adevărat că şi instituţiile, la rândul lor, suportă dinamismul vieţii sociale, modificându-şi forma, rolul, funcţiile şi metodele de acţiune pe măsura transformărilor sociale.

Rezultă aşadar, că instituţia politică nu este o reflectare pasivă a realităţilor sociale, ci una dinamică, care îşi propune să le orienteze într-un sens dezirabil voinţei forţei publice. Apare astfel clar că fundamentul obiectiv al instituţiei politice este, ca şi în cazul dreptului, faptul social, în timp ce fundamentul subiectiv al acesteia este ideea de a face sau de a întreprinde ceva care corespunde unui anumit interes social.

Dacă ideea de a crea instituţii sociale a luat naştere inconştient în mintea indivizilor aflaţi în starea de primitivitate, crearea instituţiilor politice a fost resimţită după constituirea unei organizări sau stări sociale când au început să se alcătuiască grupuri politice. S-a depăşit astfel stadiul grupurilor sociale în care liantul ce unea grupul avea la bază linia de descendenţă şi relaţiile de rudenie, tinzându-se la forme superioare de asociere bazate pe obiceiuri sau cutume impuse de o forţă politică autonomă, distinctă de restul grupului, care se va transforma mai târziu în stat. Altfel spus, colectivitatea (cea care creează instituţia) recurge la forme instituţionalizate pentru a-şi realiza din punct de vedere politic şi juridic interesul comun[3]. În felul acesta, instituţia rezultă din legătura între ideea de organizare politică a unei colectivităţi social-umane (necesitatea

---

[1] *S.P. Huntington*, op. cit., p. 30.

[2] Ibidem, p. 19.

[3] A se vedea: *Y. Tanguy*, L'institution dans l'oeuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine, în Revue du droit public nr. 1/1991, p. 74; *G. Renard*, La theorie de l'institution, Sirey, Paris, 1993; *G. Marty*, La theorie de l'institution, La pensee du Doyen Hauriou et son influence, Pédone, Paris, 1969.

unei vieţi asociative organizată stabil) şi voinţa suverană a acesteia. Trebuie observat, însă, că instituţia politică astfel concepută şi realizată tinde să aibă un caracter permanent.

Referindu-se la instituţii politice, autorii opinează că acestea au misiunea de a pune la dispoziţia cetăţenilor (electoratului) posibilitatea de a participa la procesul de elaborare a politicii de către guvernant, ele însele fiind expresia voinţei alegătorilor[1].

Dacă instituţia politică rezultă din manifestarea de voinţă politică a corpului social (poporul), trebuie să acceptăm concluzia că acesta este garantul legitimităţii şi autenticităţii instituţiei respective, precum şi al apărării acesteia. Orice atingere adusă instituţiei politice din interiorul comunităţii social-umane sau din afara acesteia, afectează voinţa suverană a celui care a creat instituţia politică.

În toate cazurile când regimurile politice sunt răsturnate prin forţă şi violenţă, are loc o schimbare şi înnoire a instituţiilor, în primul rând a celor politice. Şi este firesc să se întâmple astfel, întrucât schimbarea violentă de regim politic năruieşte legitimitatea vechilor instituţii, acum distruse. Pentru construirea legitimităţii noilor instituţii este necesară parcurgerea unei durate îndelungate de timp. Noile instituţii perpetuează puterea ca atare, o conservă ca substanţă, ca forţă de omogenizare şi unitate socială, dar îi stabilesc noi prerogative şi funcţii, noi mecanisme şi proceduri, prin care aceasta urmează să fie exercitată şi să reflecte voinţa şi cerinţele sociale ale celor din al căror consimţământ au rezultat.

Unii autori analizează caracteristicile ansamblului de instituţii politice prin care se exercită puterea, raportate la ciclurile constituţionale ce se succed în viaţa politică a unui stat[2].

În *sens larg*, conceptul de instituţie politică se raportează în principal la stat, organismele de guvernare (parlament, preşedinte de republică sau monarh, guvern, prim-ministru) şi partide politice. Toate organismele enunţate întrunesc calitatea de instituţie politică întrucât au un rol bine definit în procesul de dobândire şi exercitare a puterii politice. Corespunzător acestui rol, fiecare dintre ele are anumite funcţii, o organizare proprie şi metode specifice de activitate prin care participă la procesul de guvernare[3].

În *sens restrâns*, conceptul de instituţie politică se raportează exclusiv la stat, parlament, şeful statului, guvern şi prim-ministru. Rezultă că în accepţiunea restrânsă a termenului de instituţie politică sunt excluse partidele politice.

---

[1] *P.W. Akkermans*, Institutions politiques des Pays-Bas: aspects légaux et functionnels, apud *Y. Guchet* (coord.), Les systemes politiques des pays de l'Union Europeenne, Armand Colin, Paris, 1996, p. 351.

[2] A se vedea, în acest sens: *L. Hamon*, Une république presidentielle?, Bordas, 1977, p. 5; *M. Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1970, p. 7; *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995, p. 19.

[3] „Instituţia este o idee sau o întreprindere care se realizează şi durează juridic într-un mediu social; pentru realizarea acestei idei, se organizează o putere care îi procură organele; pe de altă parte, între membrii grupului social interesaţi în realizarea ideii, se produc manifestări ale acordului de voinţă dirijate prin organe ale puterii şi reglementate prin proceduri" (a se vedea *M. Hauriou*, La théorie de l'institution et de la fondation, Sirey, Paris, 1925, p. 10).

Cum organizarea şi funcţionarea instituţiilor politice propriu-zise (autorităţile publice) sunt reglementate de anumite norme juridice, se înţelege că, din această perspectivă, prin noţiunea de instituţie politică vom înţelege atât autorităţile învestite cu dreptul de a exercita puterea politică, cât şi normele referitoare la aceasta[1].

În ceea ce ne priveşte, optăm pentru conceptul de instituţie politică luat în sens restrâns. În opinia noastră, ceea ce conferă specificitate instituţiilor politice este calitatea lor de a participa nemijlocit la exercitarea propriu-zisă a puterii politice. Din acest punct de vedere considerăm că partidele politice nu sunt instituţii politice.

Instituţiile politice sunt învestite prin lege cu autoritate sau putere de comandă generală. Ele au dreptul de a exprima voinţa suverană a poporului şi de a acţiona pentru realizarea şi respectarea acesteia. În virtutea acestui drept, instituţiile politice transpun voinţa poporului în norme de conduită general-obligatorii sau acţionează în modalităţi şi cu instrumente specifice pentru aplicarea şi respectarea acestora.

Într-adevăr, numai organismele învestite cu prerogativele de putere la nivel general sunt îndreptăţite să fie denumite instituţii politice. Spre deosebire de ele, partidele politice participă la exercitarea puterii în mod nemijlocit, prin intermediul parlamentului sau al guvernului. Este vorba în acest caz de partide parlamentare (partidele reprezentate în parlament) şi, respectiv, de partidele care deţin fotolii guvernamentale.

În ceea ce priveşte partidele neparlamentare, precum şi partidele nereprezentate în guvern, se poate spune că acestea nu participă nici măcar mijlocit la exercitarea puterii, ci doar la influenţarea acesteia prin intermediul presei, întrunirilor, demonstraţiilor ş.a.

Desigur, partidele (ca forţe politice) au rolul de a contribui la definirea şi exprimarea voinţei politice a poporului, de a influenţa procesul de guvernare. Ponderea influenţei, ca şi mijloacele folosite în acest scop, diferă însă de la un partid la altul în funcţie de legitimitatea electorală a fiecăruia. Din punct de vedere juridic, partidele sunt organisme înfiinţate din iniţiativa particulară (deşi ele acţionează în sfera politicii) şi sunt subiecte de drept privat; ele se constituie, se organizează potrivit voinţei fondatorilor şi membrilor lor exprimată în platforme sau programe politice şi ideologice.

Partidele politice nu participă efectiv la procesul de exercitare a puterii, motiv pentru care ele trebuie considerate persoane juridice de drept privat şi nu de drept public[2]. Într-adevăr, instituţiile politice – ne referim aici la cele care acţionează la nivel naţional – sunt purtătoare de suveranitate fiind desemnate direct sau indirect prin vot universal

---

[1] A se vedea, în acest sens: *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 34; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 18-19.

[2] În mod eronat Legea nr. 27/1996 considera partidele politice ca fiind persoane juridice de drept public, apreciere însuşită şi în literatura de specialitate, fiind reluată şi în Legea nr. 14/2003 (M. Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003). A se vedea şi *A. Iorgovan*, Partidele politice ca subiecte de drept public, în Partidele politice, RAMO, Bucureşti, 1993, p. 47. Chiar şi Curtea Constituţională împărtăşeşte opinia că partidele politice sunt persoane juridice de drept public. A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 35/1996 (M. Of nr. 75 din 11 aprilie 1996). „Dacă într-un sens mai strict, prin *persoane de drept public* se înţelege acele persoane care exercită *ius imperii*, atunci numai statul şi entităţile administrative minore, care emană direct de la stat intră în această categorie" (a se vedea *G. del Vecchio*, op. cit., p. 259).

şi exercită autoritatea de stat. În calitatea lor de grup de indivizi având o organizare, statut şi program politic bine definit, recunoscut în condiţiile legii, partidele nu pot să exercite suveranitatea în nume propriu, deoarece ar încălca astfel art. 2 alin. (2) din Constituţie. De altfel, caracterul partidelor politice ca fiind persoane juridice de drept privat a fost bine argumentat în doctrina noastră constituţională[1].

Spre deosebire de partide, care se înfiinţează potrivit Legii nr. 14/2003 în temeiul hotărârii instanţei judecătoreşti, instituţiile politice sunt organisme înfiinţate expres prin lege[2]. De asemenea, atribuţiile şi prerogativele acestora sunt stabilite de forul legislativ. Există şi unii autori care consideră că partidele politice sunt instituţii politice întrucât concură la exercitarea puterii[3]. În opinia noastră, vocaţia partidelor politice de a concura la exerciţiul puterii nu este un element determinant al calităţii lor de instituţii politice. În acest sens, se poate considera că şi presa, sindicatele, unele organizaţii neguvernamentale concură la procesul de exercitare a puterii dar nu convertesc voinţa poporului în acte de comandă socială, întrucât nu deţin atribute de putere publică. Prin urmare, ceea ce este decisiv pentru caracterizarea instituţiilor politice este, între altele, faptul că ele sunt învestite cu dreptul de a face anumite acte, în cadrul cărora se manifestă cel puţin o părticică de putere suverană, pe când în cazul partidelor politice, acestea sunt lipsite de această posibilitate[4].

Unii autori fac distincţie între „instituţii politice-organe" şi „instituţii politice-mecanisme". În prima categorie ar intra toate organismele sociale create prin voinţa indivizilor şi care se caracterizează prin permanenţă şi prin vocaţia de a-i uni pe oameni. În a doua categorie ar trebui incluse mecanismele instituţionale (regulile, metodele) care reglementează funcţionarea instituţiilor politice propriu-zise[5].

Practic, raporturile între cele două accepţiuni ale noţiunii de instituţie politică sunt foarte strânse şi complementare. Potrivit unei asemenea perspective, se poate vorbi atât de Parlament şi Guvern ca două instituţii politice separate (instituţii politice-organe), dar şi de votul de învestitură acordat de Parlament Guvernului sau de responsabilitatea politică a Guvernului faţă de Parlament, ca instituţii politice (instituţii politice-mecanisme).

---

[1] *T. Drăganu*, Sunt partidele politice persoane morale de drept public?, R.D.P. nr. 2/1998.

[2] *B. Tricot, R.H. Lebel*, Les institutions politiques françaises, Dalloz, Paris, 1985, p. 16. În legătură cu conceptul de instituţie politică a se vedea şi *S. Brucan*, Îndreptar – Dicţionar de politologie, Ed. Nemira, Bucureşti, 1993, p. 22-28.

[3] A se vedea: *N. Kallós*, op. cit., p. 48; *C. Leclerq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Libraries Techniques, Paris, 1979, p. 15; *C. Anastasiu*, Societatea civilă şi instituţiile politice, în Sfera politicii, nr. 4/1993, p. 12; G. Vrabie distinge instituţii politice etatice, care sunt învestite cu autoritate publică şi instituţii politice neetatice, categorie în care include partidele politice (a se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 36).

[4] *T. Drăganu*, op. cit., R.D.P. nr. 2/1998.

[5] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 41-43. Noţiunea de instituţie este o noţiune vagă care desemnează realităţi sociologice diverse şi dinamice, dar a căror fizionomie rămâne vagă. Instituţia este stabilită în mod durabil, permanent, în virtutea acordului de voinţe individuale şi acţionează pentru realizarea unui obiectiv comun. A se vedea şi: *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 26; *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 42.

Se poate conchide că prin termenul de instituţie politică sunt desemnate organismele sau instituţiile care concură individual şi toate împreună la exercitarea unitară a puterii politice. Ele sunt totodată forme de manifestare ale formelor politice înţelese ca exteriorizarea cea mai generală şi abstractă a raporturilor între conduita socială (politică) a indivizilor şi statul ai cărui cetăţeni sunt.

Instituţiile politice sunt inseparabil legate de stat, care la rândul său este considerat o autentică instituţie politică integratoare a tuturor celorlalte instituţii.

Instituţiile la care ne referim sunt reglementate juridic cu ajutorul normelor de drept, deşi acestea nu sunt norme care concură la organizarea şi funcţionarea instituţiilor politice ca atare. De aceea, ele sunt studiate în cadrul dreptului constituţional. Cu alte cuvinte, organizarea şi funcţionarea lor, atribuţiile şi prerogativele ce li se conferă sunt stabilite prin constituţie sau alte acte normative.

Pentru a fi în prezenţa unei instituţii politice trebuie să fie întrunite două *condiţii de fond:*

a) instituţia respectivă să fie învestită în mod expres prin constituţie sau prin lege cu prerogativa de a exercita puterea de stat. Faptul că instituţia politică este prevăzută expres în constituţie sau într-o lege, îi conferă acesteia legitimitate întrucât constituţia şi legea depozitează voinţa suverană a poporului;

b) instituţia politică trebuie să beneficieze de o deplină libertate de acţiune în exercitarea misiunii sale. Aceasta nu înseamnă, desigur, separarea absolută a instituţiilor una de alta şi a tuturor faţă de celelalte autorităţi statale[1].

Instituţia politică ca atare, se formează ca rezultat al conlucrării mai multor factori:

a) instituţionalizarea şi autonomizarea unor relaţii şi activităţi politice prezentând similitudini şi o importanţă socială deosebită pentru viaţa socială, şi conducerea politică a societăţii;

b) specializarea organismelor (instituţiilor) care desfăşoară un anumit tip de activităţi şi unirea acestora într-un sistem unitar şi coerent;

c) conferirea unei haine juridice acestui sistem unitar prin stabilirea unor norme general-obligatorii care reglementează desemnarea şi funcţionarea instituţiilor politice, precum şi a unor norme care sancţionează orice atingere adusă funcţionării instituţiilor politice respective. Instituţiile politice, ca şi cele juridice trebuie să fie stabilite. Numai astfel ele pot înfăptui o guvernare armonioasă[2].

O privire de ansamblu asupra instituţiilor politice ne îngăduie să enumerăm un minim set de cerinţe pe care acestea ar trebui să le întrunească:

a) adaptabilitatea la legile-cerinţe ale vieţii sociale şi la mentalităţile politice ale noilor generaţii de guvernanţi şi guvernaţi;

b) asigurarea funcţionalităţii coerente a actului de guvernare;

c) adaptabilitatea la cerinţele managementului crizelor;

d) permanenta preocupare pentru menţinerea şi sporirea legitimităţii populare;

e) capacitatea de inovare a noii valori politice şi tipuri de comportament politic şi de difuzare a acestora în conştiinţa publică (funcţia educativă a instituţiilor politice);

---

[1] *B. Tricot, R. Hadas-Lebel*, op. cit., p. 17-18.

[2] *M. Djuvara*, Puterea legiuitoare, în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1922, p. 147.

f) capacitatea de a reprezenta interesele şi aşteptările sociale ale electoratului;

g) autoreglarea funcţiilor prin mijloace proprii, din cadrul subsistemului, fără a se apela la schimburi instituţionale (constituţionale);

h) menţinerea echilibrului constituţional între instituţii în condiţiile „personalizării puterii" din cadrul unor structuri de guvernare (autonomia şi interacţiunea echilibrată a puterilor în stat);

i) abilitatea de a conlucra cu factori extrainstituţionali (societatea civilă) pentru a permite interferenţa sau ingerinţa agresivă a acestora şi, în acelaşi timp, de a le garanta funcţionarea liberă şi rolul lor de corpuri intermediare între guvernanţi şi guvernaţi;

j) disponibilitatea de promovare a unor mecanisme constituţionale şi regulamentare care să permită raporturi instituţionale de natură democratică între majoritate şi opoziţie;

k) recurgerea cât mai puţin posibil la violenţă în activitatea de guvernare şi abilitatea de realizare şi menţinere a armoniei sociale şi a consensului în jurul marilor valori pe care se întemeiază naţiunea şi statul;

l) identificarea şi concentrarea resurselor umane, materiale şi financiare ale societăţii pentru realizarea progresului economic general;

m) realizarea unui statut al individului care să-i confere acestuia rolul principal în societate *(zoon politicon);*

n) recrutarea clasei politice, din toate straturile sociale, printr-un sistem electoral democratic, şi asigurarea pe această bază a unui înalt grad de reprezentativitate a acestora;

o) asigurarea unui grad înalt de moralitate în interiorul lor pentru a preveni sau înlătura prin proceduri proprii, regulamentare, corupţia şi a împiedica convertirea intereselor personale sau înguste de grup în interese publice.

O explicaţie este necesară în privinţa instanţelor judecătoreşti. Este fără îndoială că ele exercită nemijlocit şi specializat puterea (puterea judecătorească). Mai mult chiar, instanţa supremă este învestită prin lege cu prerogativa de a judeca pe Şeful Statului pus sub acuzare de Parlament, ca şi pe membrii Guvernului pentru săvârşirea anumitor fapte. Din acest punct de vedere, teoretic, instanţele judecătoreşti ar putea fi incluse în categoria instituţiilor politice întrucât exercită nemijlocit puterea judecătorească care constituie un segment al puterii politice.

Cu toate acestea, pentru raţiuni de ordin practic considerăm că instanţele judecătoreşti nu trebuie incluse în categoria instituţiilor politice întrucât sunt corpuri independente faţă de parlament, de şeful statului, guvern etc. Instanţele judecătoreşti nu desfăşoară o activitate de conducere politică propriu-zisă, nu participă în mod efectiv şi permanent la exerciţiul puterii; ele sunt sesizate doar în cazul unor litigii rezultate din încălcarea legii.

În general, constituţiile nu folosesc conceptul de instituţie politică ci termenul de autoritate publică, înţelegând prin acestea, în primul rând, Parlamentul, Şeful Statului, Guvernul şi, în al doilea rând, alte organisme învestite cu autoritate şi putere de comandă cum ar fi de pildă, Curtea Constituţională, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării ş.a.

Constituţia României foloseşte în art. 155 alin. (2) termenul „instituţiile prevăzute în Constituţie", înţelegând prin aceasta autorităţile publice având prerogative în procesul de înfăptuire a puterii[1].

De un real interes este relaţia între drept şi instituţiile politice. Fără sprijinul normelor juridice, instituţiile politice nu pot nici să existe, nici să funcţioneze pentru scopul pentru care au fost înfiinţate. Dreptul constituie armătura instituţiilor politice. Să nu uităm că dreptul public, în particular, dreptul constituţional, ca ramură a sistemului de drept fixează principiile instituţionale ale cuceririi şi exercitării puterii, stabileşte procedurile de recrutare a reprezentanţilor poporului şi de învestire a guvernului, precum şi tehnicile de control parlamentar, hotărăşte modul în care se recurge la constrângere şi reprezentare socială, garantează drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, garantează formele de participare cetăţenească la exerciţiul democratic al puterii. Cu alte cuvinte, după cum s-a subliniat în literatura de specialitate. constituţiile şi regulile dreptului public, precum şi instituţiile care le interpretează şi le aplică, stabilesc principiile formale ale practicii politice şi oferă mecanisme importante pentru învestirea guvernelor, dar şi pentru răspunderea politică şi chiar pentru constrângerea exercitată asupra echipelor ministeriale[2].

Activitatea legislativă a corpurilor reprezentative nu reprezintă altceva decât manifestarea particulară a politicii statului în domeniul de reglementare normativă a raporturilor sociale.

CU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] *M. Constantinescu*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 317; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 195 şi urm.

[2] *R.E. Goodin, H.D. Klingemann* (coord.), Manual de ştiinţă politică, Ed. Polirom, 2005, p. 178.

Capitolul III
Conceptul de stat şi procesul formării statelor moderne în spaţiul european

§1. Conceptul de stat

Din punct de vedere semantic, noţiunea de stat s-a format din verbul latin *statuo,* care înseamnă „a pune, a aşeza, a întemeia". Sintagma *status civitas* exprima în Imperiul Roman modul de guvernare a Cetăţii. Romanii au acordat cuvântului *status* o semnificaţie politică, adăugându-i determinativul *res publica,* adică lucru public. *Res publica* definea şi ideea de conducere a vieţii publice sau a statului. Aşadar, prin asociere *status rei publicae* însemna pentru magistraţii şi poporul roman „statuarea lucrurilor civile" sau, altfel spus, „situaţia conducerii vieţii publice"[1]. Sintagma latină *Statum rei Romanae* din definiţia dată de Ulpian dreptului public (*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singularum utilitatem*), se traduce prin „statul roman". Romanii au folosit două noţiuni referitoare la stat, şi anume *res publica* (pentru perioada republicii) şi *imperium* pentru perioada imperiului *(dominatului).*

În titlul lucrării sale Utopia, T. Morus foloseşte expresia *optima reipublicae statu* (cea mai bună formă de guvernământ). Şi Cicero foloseşte aceeaşi expresie: *optimus status reipublicae*, într-una din operele sale.

În esenţa sa, regimul de guvernare al statului roman a păstrat trăsăturile republicii *(res publica)* din cele mai vechi timpuri, până în timpul împăratului Constantin, în ciuda unor forme de guvernământ diferite (monarhie, republică, imperiu). În timpul acestei lungi perioade istorice, adunarea cetăţenilor *(populus romanus quiritium)* a fost, în principiu, depozitarul puterii suverane. Diferitele magistraturi (*potestas* sau *auctoritas*) erau învestite în calitate de corpuri politice cu atribuţii de conducere în virtutea unei delegări de către popor a puterii sale suverane[2]. Aceeaşi situaţie s-a păstrat

---

[1] A se vedea şi: *H. Brun, G. Tremblay,* Droit constitutionnel, Les Editions Yvon Blais Inv., Quebec, 1990, p. 61; *M. Prélot*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris 1980, p. 1; *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 45; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 72; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 117; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 5-6. V.E. Orlando foloseşte sintagma *status romanae reipublicae* (*V.E. Orlando*, Principes de droit public et constitutionnel, Paris, 1902, p. 31).

[2] *P. Willems,* Le droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin Le Grand, Louvain, Paris, 1872, p. 10. De altfel, între autorităţile publice romane, în special Senatul, şi popor exista conceptual şi practic o legătură indisolubilă, deciziile autorităţilor fiind luate în numele poporului. Este evidentă în acest sens formula *Senatus et populus que Romanus* înscrisă prescurtat nu numai pe marile monumente arhitectonice romane (S.P.Q.R.), dar şi în documente decizionale oficiale.

chiar şi în timpul imperiului, când puterea Cezarilor era formată dintr-un ansamblu de atribuţii delegate de către Senat şi popor, prin derogare de la legile republicane, unui singur cetăţean: împăratul. Acesta deţinea următoarele demnităţi sau funcţii publice:

a) *ius imperatorium (imperium),* potrivit căruia împăraţii exercitau personal întreaga putere civilă şi militară, ceea ce presupunea cumulativ *auspicium* şi *coercitio* (*auspicium* consta în dreptul de a consulta voinţa zeilor iar *coercitio* conferea dreptul de a aresta pe infractori şi de a-i condamna);

b) dreptul de a purta denumirea de Cezar *(praenomen Imperatoris);*

c) *imperium proconsulare* (puterea asupra provinciilor imperiului);

d) *tribunicia potestas* (asigura inviolabilitatea Cezarului) în cazul în care se opunea măsurilor luate de Senat;

e) *potestas censoria;*

f) demnitatea de *pontifex maximus;*

g) dreptul de a emite edicte[1]. Edictele imperiale purtau denumirea de *constitutio principis* şi aveau o valoare juridică superioară legilor adoptate de Senat[2].

Pentru acelaşi tip de organizare politică a unei colectivităţi umane, grecii foloseau denumirea de *polis* (cetate) sau *politeia* (formă de organizare)[3]. După cum afirma sociologul P. Andrei, tipul de *polis* în sens de stat reprezintă mai mult un concept ideal decât o realitate. În pofida profunzimii filozofiei greceşti, aceasta a ajuns mult mai târziu la conceptul de stat, autorii greci fiind mai degrabă preocupaţi de politică în sensul ei practic, de artă a politicii"[4].

Trebuie adăugat că trăsăturile moderne care definesc în prezent statul nu erau reunite în totalitate nici în cadrul Imperiului Roman, nici în cel al puzderiei de polisuri greceşti ca, de altfel, nici în cadrul altor state existente în acea vreme. Statul antic se caracterizează înainte de toate prin confuzia între monarhul ereditar şi prerogativele sale de conducere pe care le deţine ca bunuri personale, prin centralizarea excesivă a puterii şi prin metode despotice de guvernare. Este ştiut că atât statul grec antic cât şi Imperiul Roman de Apus au dispărut. Statul roman a decăzut în sec. al V-lea sub presiunea atacurilor succesive ale unor puternice populaţii migratoare, foarte bine organizate din punct de vedere militar, dar inferioare cultural şi spiritual faţă de civilizaţia

---

[1] Ibidem, p. 281-282.

[2] *Constitutio pricipis est, quod imperator decreto vel edicto epistula constituit. Nec unquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat* (ibidem, p. 284). A se vedea şi *M. Văraru,* Tratat de drept administrativ român, Socec & Co, Bucureşti, 1928, p. 39.

[3] Pentru o imagine generală a organizării şi funcţiilor polisului în Grecia antică, a se vedea: *G. Glotz,* Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1992, p. 24-40; *Aristotel,* Politica, Cultura naţională, Bucureşti, 1924; *Aristotel,* Statul atenian, Ed. Agora, Iaşi, 1992. Cuvântul grec *polis* are conotaţii distincte folosite ca atare de poetul Homer în Iliada. Astfel *polis* se traduce prin aşezare urbană, cetate (cu sensul de stat) şi prin totalitatea cetăţenilor (corpul civil). Acestor trei sensuri ale cuvântului *polis* le corespund cuvintele latineşti *urbs* (oraş), *civitas* (cetate, stat) şi *cives* (cetăţeni). A se vedea: *F. Chamoux,* Cetatea greacă, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1985, p. 277; *J.C. Poursat,* Istoria Greciei antice, vol. I, Universitas, Bucureşti, 1998, p. 93; *L. Păvălan,* Condiţiile de cetăţean în antichitatea greco-romană şi în occidentul medieval, în Societate şi cultură nr. 5/1995.

[4] *P. Andrei,* Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 41.

romană. Cauzele prăbuşirii Imperiului Roman sunt multiple, unele dintre ele fiind de ordin intern, cum ar fi decadenţa vieţii politice, în special a instituţiei împăratului şi a vieţii morale a clasei politice, sau de ordin extern, cum au fost invaziile succesive ale unor triburi germanice. R. Mousnier atribuie pierderea unităţii politice a imperiului şi în final prăbuşirea lui, apariţiei a trei factori principali, şi anume, invaziile germanice, extinderea regimului domenial al pământului şi relaţiile sociale de tip feudal, caracterizate prin raporturi clientelare între stăpânul domeniului şi indivizii care îl locuiesc şi legăturile de vasalitate. Datorită acestor cauze, imperiul s-a destrămat în mici unităţi care nu mai întruneau elementele statalităţii[1]. În locul puterii publice şi al statului roman a apărut o puzderie de cvasiregate independente unele de altele, create pe o arie geografică largă în Europa medievală.[2] În aceste formaţiuni, conducerea vieţii publice era atribuită unei cvasiautorităţi patriarhale până la preluarea acestei sarcini de către Biserică.[3] Noile regate s-au format ca urmare a cuceririi unora dintre fostele provincii romane de către diferite triburi germanice invadatoare. Regele provenit dintre conducătorii militari ai triburilor cuceritoare au transformat teritoriile provinciilor romane cucerite în bunuri proprii. Generalii care se remarcaseră în lupte le-au fost distribuite părţi din teritoriu fiind legaţi în felul acesta de rege prin raporturi clientelare convertite ulterior în raporturi de vasalitate.

Dispariţia Imperiului Roman de Apus şi decăderea fostelor administraţii publice instituite de acesta în provinciile imperiului, nu au însemnat câtuşi de puţin pierderea elementelor teoretice caracteristice noţiunii de stat şi nici a unora dintre scrierile filozofice, istorice şi politice referitoare la organizarea statului antic.

Păstrarea fundamentelor teoretice, ale statalităţii în sud-estul Europei s-a datorat, în principal, formării Imperiului Roman de Răsărit şi Bisericii creştine din provinciile orientale ale fostei administraţii imperiale romane. Un rol important în păstrarea elementelor gândirii filozofice şi politice greceşti şi romane l-au avut prelaţii lăcaşurilor sfinte din Orientul Mijlociu, care au salvat scrierile antichităţii, aici fiind mai puţin expuse năvălirilor popoarelor nomade care au distrus Roma. De aici, ele au revenit în Occident, fiind aduse de cruciaţi şi prelaţi. Noţiunea modernă de stat s-a format relativ târziu (sfârşitul secolului al XVI-lea şi începutul secolului al XVII-lea). În întreg

---

[1] A se vedea *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 19.

[2] Locul imperiului care cuprinsese toată Mediterana şi stăpânise Europa Occidentală a fost luat de confederaţiile tribale ale învingătorilor franci, baiuvari, longobarzi şi vizigoţi, angli şi saxoni (*H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 12).

[3] Invadatorii de origine germanică s-au aşezat în valuri succesive şi suprapuse militar şi social unul altuia pe fostul teritoriu roman, organizându-se treptat în mici regate, având mai mult un caracter militar şi clientelar decât unul politic. În noile regate (vizigot, longobard, lombard, gotic), create în locul fostului Imperiu Roman, regii au păstrat cutumele germanice, au folosit în avantajul lor organizarea romană neînţeleasă şi treptat distrusă şi au încercat să se împace cu populaţiile cucerite şi să le folosească. Dar regatele lor nu au constituit corpuri politice. Regele era şeful unui grup de invadatori şi trebuia să satisfacă poftele indivizilor care constituiau grupul (*R. Mousnier*, op. cit., p. 20-21). Regele sau conducătorul militar avea sub autoritatea sa militară o populaţie cu anumite caracteristici etnice, religioase, militare, dar nu stăpânea la început un teritoriu şi nici nu era legat de acesta, decât în măsura în care putea fi jefuit sau folosit ca bază militară.

Evul Mediu lipsa unui concept care să definească cu rigoare ştiinţifică conţinutul şi esenţa statului, distinct de termenul larg folosit încă din secolul al XIII-lea de *regere* (a guverna), a axat preocupările doctrinarilor, începând cu Sfântul Augustin şi Thoma d'Aquino pe explicarea fundamentelor teoretice şi ale aplicaţiilor practic-politice ale termenului de guvernare *(regimen),* dominaţie, raţiune de stat, conducere *(gubernatio)* fie din perspectiva evanghelizării, fie din cea a afirmării puterii laice[1]. Dacă pe parcursul Evului Mediu propriu-zis (secolele X-XIII), Biserica îşi arogase puterea de organizare şi disciplinare socială – în special în Apusul Europei – spre sfârşitul Evului Mediu asistăm la transformarea societăţii bazate pe principii de morală creştină, într-o societate organizată progresiv pe principii politice laice. Într-o Europă medievală confruntată de suprapopulaţie (începutul secolului XIV), foamete, epidemii dezastruoase, puterea nu rămâne un concept abstract. Puterea politică era personalizată, obiectivată în fiecare monarh, senior, episcop sau papă. Dar fiecare dintre aceştia, deşi toţi cârmuiau fie în sfera laică, fie în cea spirituală, nu reuşeşte să ofere soluţii la multiplele şi gravele pericole ce ameninţau Europa. Numai în momentul în care s-a format conceptul abstract de stat, diferit de puterea personală a unui monarh determinat, s-au constituit bazele unei administraţii credibile, învestite cu forţă, capabile să ocrotească populaţia, să apere un anumit teritoriu şi să promoveze anumite valori şi principii politice.

Statul, puterea statală se ridică deasupra conflictelor confesionale, fără a se afecta totuşi legătura între politic şi teologic, care se va menţine până la sfârşitul secolului al XVII-lea. Deşi, este un concept, întrucât există şi funcţionează în cadrul raporturilor de putere, statul are şi o importantă componentă culturală şi ideologică, fiind definit, înţeles şi utilizat potrivit unor modele culturale specifice unei anumite epoci, unei anumite naţiuni. Este cunoscut şi acceptat tipul european al conceptului de stat bazat pe trei elemente constitutive: populaţie, teritoriu, putere suverană. Spre deosebire de acest concept, noţiunea de stat islamic, de pildă, comportă în plus factori religioşi care îşi pun o puternică amprentă asupra modului în care este perceput statul în lumea islamică, fie ea şiită sau sunită[2]. În condiţiile în care se admite că există o naţiune arabă care ar cuprinde populaţia mai multor state islamice, elementul principal care diferen-

---

[1] În scrierile autorilor ecleziastici guvernarea avea o puternică încărcătură spirituală şi religioasă datorită rolului Bisericii în păstorirea morală a credincioşilor şi misiunii de evanghelizare a popoarelor barbare din perioada Evului Mediu timpuriu. Mult mai târziu se face distincţia între guvernarea politică revendicată de monarh şi guvernarea spirituală atribuită Bisericii. Papalitatea a deţinut după Marea Schismă din 1054 până la începutul secolului al XIV-lea o supremaţie necontestată asupra monarhilor apuseni. În special în timpul pontificatelor lui Grigorie al VII-lea şi Inocenţiu al III-lea, puterea papalităţii atinge apogeul. Începând cu Papa Bonifaciu al VIII-lea, ales în 1294, puterea Papalităţii intră în declin, în principal datorită politicii de întărire a puterii laice dusă de Regele Franţei, Filip cel Frumos şi de Regele Angliei, Eduard I, care a cerut Parlamentului Angliei să adopte o lege prin care să se interzică pretenţiile de supremaţie a papilor asupra Coroanei engleze. Urmaşul lui Bonifaciu al VII-lea, Papa Clement al V-lea, şi-a mutat reşedinţa la Avignon în 1309, putând fi controlat astfel cu uşurinţă de regii Franţei (a se vedea şi *E.E. Cairns*, Creştinismul de-a lungul secolelor, Societatea Misionară Română, Bucureşti, 1992, p. 208-212).

[2] Este specifică islamului, indiferent de diversitatea formelor sale, legitimitatea divină a puterii suverane.

ţiază statele din zona Golfului Persic este teritoriul, acesta având importanţă din punct de vedere al delimitării zonelor de extracţie a ţiţeiului.

Autorii atribuie lui Machiavelli folosirea pentru prima dată a termenului de stat într-un sens modern în lucrarea Principele, scrisă în 1513 şi publicată la Roma de-abia în 1532[1]. De fapt, Machiavelli foloseşte termenul de stat – informaţie nemenţionată în literatura de specialitate – chiar în 1506 în lucrarea Discorso dell'ordinare lo Stato di Firenza alle armi (Discurs asupra orânduirii statului Florenţa în vederea pregătirii armate). Se observă cu limpezime că în această scurtă lucrare Machiavelli nu se referă în realitate la stat ca formă de organizare politică a unei colectivităţi care locuieşte pe un anumit teritoriu, ci la modul de guvernare *(ragione)* al oraşului Florenţa. Mai târziu, în 1519, Machiavelli reia categoria de stat în lucrarea Discorso sopra il riformare lo Stato di Firenze ad istanza di Papa Leone X (Discurs asupra reformei statului Florenţei întocmit la cererea Papei Leon al X-lea) şi apoi în Istoriile florentine, terminată în 1525[2]. De altfel, într-o scrisoare din 9 aprilie 1513 a lui Machiavelli destinată lui Lorenzo de Medici, care precede Principele, referindu-se la preocupările sale publicistice notează: „soarta a făcut că neştiind să gândesc bine nici despre arta mătăsii, nici despre arta lânii, nici despre câştiguri, nici despre pierderi, trebuie fie să mă abţin, sau să gândesc la problemele statului."[3]

N. Machiavelli va relua termenul de stat în lucrarea Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio (Discursuri asupra primei decade a lui Titus Livius), începută în 1513 şi

---

[1] A se vedea *P. Mesnard*, L'essor de la philosophie au XVI-e siecle, Paris, J. Vrin, 1977, p. 17. Lucrarea Principele debutează cu formularea: *Tutti gli stati, tutti i dominii che hanno avuto et hanno imperis sopra gli homini, sono statti e sono o republicae o principati*; Il Principe e i discorsi di Nicolo Machiavelli, Casa Editrice Italiana Di M. Guigoni, Milano, 1860, p. 5; „Toate statele, toate stăpânirile care au avut şi au autoritate asupra oamenilor au fost şi sunt sau republici sau principate (*Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 4). Pentru a se referi la stat, Machiavelli folosea însă, cel mai adesea, denumirea de principat [a se vedea în acest sens cap. IX din lucrarea Principele, intitulat în original *De principatu civile* (Despre principatul civil)]. În ceea ce priveşte atribuirea lui Machiavelli a priorităţii în folosirea noţiunii de stat, a se vedea, de pildă: *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 66; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 30; *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 30; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 118; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 6; *I. Mitran*, Politologia în faţa secolului XX, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1997, p. 52; *C. Schifirneţ*, Sociologie, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 238; *V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 176; *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 46; *M. Prelot*, op. cit., p. 1-2. A se vedea şi *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'à nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 112 (care consideră că în lucrarea Principele, Machiavelli foloseşte pentru prima oară cuvântul „republică" în sensul modern de stat neguvernat printr-o monarhie.

[2] „Când, după întoarcerea din exil, mai mulţi cetăţeni îi spuseseră (lui Casino de Medici, 1389-1464, n.n.) că era un lucru nelegiuit să alungi din patrie atâţia oameni de bine, el le răspunsese că preferă un oraş în ruină decât unul pierdut, că doi coţi de postav trandafiriu erau de ajuns pentru a face un om cumsecade şi că *statele* (s.n.) nu se guvernează cu *Tatăl nostru*" (*Machiavelli*, Istoriile florentine, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1968, p. 446).

[3] *M. Prelot, G. Lescuyer*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1992, p. 156.

terminată în 1521, deşi şi în această amplă lucrare, va continua să folosească alternativ noţiunile de stat, regat, principat, republici antice[1].

Contemporan cu Machiavelli, T. Morus scrie lucrarea Libellus aureus rec minus salutaris quam festivus de optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia (1516), care în traducere înseamnă „Cartea de aur, pe cât de utilă, pe atât de plăcută, despre cea mai bună întocmire a statului şi despre noua insulă Utopia".

Folosirea, practic concomitentă, a noţiunii de stat de către cei doi autori, demonstrează că în perioada în care aceştia şi-au elaborat lucrările, cuvântul „stat" era uzual în vocabularul politic, deşi încă nu întrunea conotaţii moderne. De altfel, lucrarea Principele a fost publicată în 1531, mult după ce a fost scrisă, în 1513.

Etimologic, cuvântul *stat*, în accepţiunea dată de Machiavelli şi contemporanii săi, are la origine termenul latin *status*. După cum se ştie, Machiavelli şi ceilalţi autori îşi scriau operele în limba latină. Interesant este de remarcat că în documente de cancelarie cuvântul *status* era folosit în mod curent, dar în înţelesul de stare socială, din rândul cărora erau recrutaţi membrii adunărilor reprezentative. Un astfel de document a fost dat de Vladislav, Domnitorul Ţării Româneşti, la 20 ianuarie 1368, prin care a instituit o serie de privilegii negustorilor braşoveni[2].

La sfârşitul secolului al XIV-lea şi îndeosebi în secolul al XV-lea, cuvântul *stat* era utilizat în literatura politică pentru a desemna puterea unui om sau a unui grup aflat în fruntea cetăţii[3]. Autorul se referă, de pildă, în lucrarea sa, Principele, la statul pontifical creştin în care Papa, suveranul pontif, nu este un principe ereditar, fiind ales în această supremă demnitate ecleziastică de cei ce sunt îndreptăţiţi să o facă[4].

În întreaga sa operă Machiavelli are în vedere atât statul ca instituţie politică specializată în arta guvernării, cât şi ca putere sau autoritate atribuită unui individ sau unui grup. În capitolul II Machiavelli foloseşte noţiunea de republică sau principat[5] şi, totodată, se referă la însuşirile deosebite ale unui principe (în statele ereditare) de a se „putea menţine mereu în statul său", adică de a-şi păstra poziţia, puterea şi autoritatea[6]. Pentru stat în sensul de instituţie politică, autorul foloseşte sintagmele „veniturile

---

[1] Il Principe e i Discorsi de Nicolo Machiavelli, Casa Editrice Italiano di M. Guigoni, Milano, 1860, p. 352 şi p. 461; *A.P. Iliescu, E.M. Socaciu* (coord.), Fundamentele gândirii politice moderne, Polirom, Iaşi, 1999, p. 19, 27, 28. Lucrarea a fost tipărită în 1531, conform Les Gèants de la littérature mondiale, Verona, 1970, p. 38.

[2] *Hurmuzaki*, Documente privitoare la istoria românilor, vol. XV, partea I, nr. 21, p. 2. În document se precizează: *universis fidelibus nostris, comitibus castellanis, indicibus, tributeriis, oficialibus et cuiusve status hominibus, in terra nostra Transsalpina constitutis* (tuturor credincioşilor noştri, marilor dregători, pârcălabilor, judecătorilor, vameşilor, slujbaşilor şi oamenilor din orice stare constituită în ţara noastră Transalpină). A se vedea şi *G.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Române, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 26-27.

[3] *M. Senellart*, Artele guvernării. De la conceptul de regimen medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 212.

[4] *Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 104.

[5] Ibidem, p. 5; *G.V. Răcoasa*, Istoria filozofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937, p. 82 („după Machiavelli, Statele sunt republici, în sensul modern, sau principate, în înţelesul de monarhii. Principatele la rândul lor pot fi ereditare, noi, mixte şi ecleziastice").

[6] Ibidem. Un bun principe, „pentru a-şi apăra statul (adică poziţia, n.n.), deseori este nevoit să acţioneze împotriva statorniciei în sentimente, a dragostei faţă de cel de aproape, a omeniei şi

statului"[1], „întemeietorii statului"[2], „provincie aflată în afara statului său"[3], „tipuri de state"[4], „state conduse după modelul Franţei"[5], „stat pontifical"[6], „putere de stat"[7].

Machiavelli atribuie termenului de stat şi accepţiunea de organizare a unui anumit teritoriu dobândit de un principe cuceritor, pe care îl alipeşte unui regat sau principat preexistent[8]. În fine, cuvântul „stat" este folosit de Machiavelli în sensul de formă de guvernare, pe care el le împarte în republici sau principate ereditare[9], precum şi în sensul de regim politic: state (principate), care au o formă de guvernare civilă şi state care au o formă de guvernare absolută[10].

Nu este mai puţin adevărat că în această operă apare şi conceptul modern de stat ca *instrumentum regni,* ca structură instituţională, independentă de persoanele care ocupă magistratura supremă şi care în această calitate exercită puterea suverană[11].

Rezultă că termenul de stat era folosit ca atare, dar în sensul de *status rei publicae* (bunul mers al Cetăţii), înainte de a fi utilizat de Machiavelli, care l-a preluat din scrierile vremii, conferindu-i, ce-i drept o conotaţie modernă[12].

În secolul al XV-lea şi chiar al XVI-lea, autorii nu erau încă preocupaţi să asambleze instituţiile de guvernare, într-o noţiune-sinteză, cum era cea a statului. Noţiunile

---

a credinţei în Dumnezeu" (p. 91). În epoca la care ne referim, construirea unor modele teoretice de state sau moduri de guvernare aveau în centrul lor locul, prerogativele şi calităţile principilor creştini. A se vedea, în acest sens, şi *Erasmus din Rotterdam,* Institutio Principis Cristiani.

[1] Ibidem, p. 11

[2] Ibidem, p. 10.

[3] Ibidem, p. 11.

[4] Ibidem, p. 20.

[5] Ibidem, p. 21.

[6] Ibidem, p. 60.

[7] Ibidem, p. 61; alt autor apreciază că în Discursurile asupra primei decade a lui Titus Livius şi în Istoriile florentine, Machiavelli a utilizat termenul de „stat" în sens medieval (*G. Sartori,* Teoria democraţiei reinterpretată, Polirom, Iaşi, 1999, p. 72); în acelaşi sens, a se vedea *O. Condorell,* Il Norme „Stato" in Machiavelli, Archivo Giuridico nr. 6/1923, p. 77-112.

[8] A se vedea *Machiavelli,* Principele, cap. III.

[9] Ibidem, cap. II.

[10] Ibidem, p. 51.

[11] Ibidem, cap. II.

[12] Unul dintre deputaţii Stărilor Generale din Franţa, Philippe Pot de la Roche, reprezentant din partea oraşului Bourgogne în Starea a Treia, se exprimă în 1484 în următorul sens: „Statul este un bun al poporului. Suveranitatea nu aparţine prinţilor, care nu există decât pentru popor. Regalitatea este o funcţie, nu este o moştenire. Cine este puterea în Franţa, cine are dreptul de a reglementa problemele când regele este incapabil să guverneze? Evident, această sarcină nu revine niciunui prinţ, niciunui consiliu de prinţi, ci poporului, cel care transmite puterea" (*J. Laferriere,* Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1947, p. 367). A se vedea *Dante,* Monarhia, apud *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu,* Izvoare de filozofie. Culegere de studii şi texte, Ed. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 149, 200. Dante construieşte prin comentarii ale unor texte din Noul Testament teza distincţiei dintre puterea temporară a împăratului şi cea a Papei, demonstrând cu argumente luate din Sfânta Evanghelie după Matei (cap. 16:19) că vicarii lui Dumnezeu (papii) nu au dreptul să se interfereze în activitatea statului „dezlegând şi legând decretele şi legile Imperiului"; că apostolii vor purta o singură sabie – simbolizând împărăţia lui Dumnezeu – şi nu două săbii, cumulând, prin cea de-a doua, puterea temporală.

de regat, principat, republică erau preferate din inerţia vocabularului politic, fiind folosite în mod curent în documente oficiale din prima jumătate a secolului al XVI-lea, redactate în limba latină. Domnitorul Ţării Româneşti, Neagoe Basarab, foloseşte în lucrarea sa cunoscută sub denumirea Învăţăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Theodosie, scrisă în ultimii săi ani de domnie (domnitorul a murit la 15 septembrie 1521), termenul de ţară („zemlea")[1]. Formarea unui nou concept presupunea o largă şi profundă reflecţie filozofică şi, totodată, o analiză politică extinsă asupra guvernării în sine şi asupra statului ca formă de exprimare a suveranităţii poporului. În condiţiile în care suveranitatea regelui se opunea suveranităţii Papei, nici nu se putea pune problema suveranităţii unei entităţi politice distincte de suveranitatea Coroanei şi de cea a Bisericii. Tocmai în acest fel se explică confuziile multor autori – chiar şi în cazul lui Machiavelli – privind conceptul de stat. Noţiunea de „stat" ca formă instituţională de organizare şi exercitare a puterii politice s-a desprins din noţiunea de *regimen* (a guverna).

În secolul al XVI-lea mulţi autori italieni foloseau cuvântul stat, dar în sensul de guvernare, plecând de la noţiunea de *politeia* (formă de guvernare) utilizată de Aristotel în Politica. Chiar şi Machiavelli, într-o scrisoare adresată la 10 decembrie 1513 lui F. Vettori, ambasadorul Florenţei pe lângă Papă, îi face cunoscut acestuia că a „alcătuit" o cărticică, *De principatibus* (Despre principate), evocând „arta de a guverna"[2].

Unul dintre autorii italieni, G. Contarini, scrie în 1544 lucrarea Republica et Magistrati di Venezia în care afirmă că „o republică poate fi populară şi condusă *(reggersi)* în mod aristocratic, pentru că există o diferenţă între statul *(la Stato)* unei republici şi guvernarea *(governo)* sa"[3].

---

[1] Învăţăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Theodosie, Ed. Roza Vânturilor, Bucureşti, 1996, p. 287, 319, 335. A se vedea, în acest sens şi: scrisoarea trimisă de Regele Poloniei, Sigismund I, la 3 septembrie 1531, Celor-Patru Coronaţi, *Reverendisime etc. (sic). Voivoda moldaviensis et praedecessores sui, ut mos est et iniquitas tirannorum, nihil unquam fideliter, quod tenebantur, memoria nostra,* ***regno*** (s.n.) *nostro praestiterunt* (*Hurmuzaki*, Documente privitoare la istoria românilor, Bucureşti, 1900, p. 28); scrisoarea Regelui Poloniei Sigismund I, la 22 septembrie 1531, adresată Sultanului Soliman al II-lea *[Serenissime rex Rediens isthnic a Maiestate Vestra nuncius noster, nobilis Ioanes Oczieski, notarius terrae* (s.n.) *Cracoviae, multam nobis amicitiae et integrae coniunctionis significationem, nomine Maiestatis Vestrae Caesareae, retulit. A qua postulamus, ut in omnibus quae nomine nostro dixerit, eam fidem illi praestare velit, ac si ipsi coram in praesentia loqueremur. Bene valeat Maiestas Vestra Serenissima sitque semper, ut optat, foelicissima. Datum Cracoviae, XXII Septembris, anno 1531,* ***regni*** *(s.n.) nostru anno vigesimo quinto* (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 30-31)]. Instrucţiunile primite de ambasadorul Iacob Wilamowski din partea Regelui Poloniei Sigismund I în misiunea acestuia (octombrie 1531) pe lângă Sultanul Soliman al II-lea privind conflictul Poloniei cu Moldova [*Credit autem Maiestas domini mei Vestram Caesaream Maiestatem memoria tenere, quod, per priorem nuncium, de eo ipso Voievoda Valachiae illi declaravit, quod scilicet, iureiurando et foederibus contemptis, quae et se, et Maiestatem Vestram Caesaream habere cum Maiestate domini mei sciebat, hostiliter* ***regnum*** (s.n.) *Maiestatis Sua.e invaserit, et provinciam Pokuczie appellatam vi occupaverit* (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 31)].

[2] Măştile puterii, Institutul European, 1996, p. 40-41.

[3] Apud *F. Chabod*, Scritti sul Renascimento, p. 644; *M. Senellart*, op. cit., p. 25.

Şi juristul maghiar Ş. Verbőczi foloseşte în codul său de legi, Tripartitum, elaborat în 1517, termenul de *respublica* cu înţelesul de stat[1].

Pentru a se face o distincţie clară la începutul secolului al XVI-lea între stat şi guvernare era absolut necesar să se delimiteze actele şi metodele de guvernare de instituţia care deţine puterea şi de legitimitatea puterii, care nu putea consta decât în afirmarea suveranităţii, fie a monarhului, fie a poporului.

Această delimitare este făcută în 1576 de J. Bodin în lucrarea sa Lex six livres de la Republique, în care scrie că „există într-adevăr o deosebire între Stat şi guvernare, care este ansamblul reglementărilor legale neschimbate de nimeni. Căci Statul poate fi o monarhie şi totuşi el va fi guvernat în mod popular dacă principele împarte în mod egal tuturor demnităţi, magistraturi, slujbe şi lefuri, fără să ţină seama de noblеţe, nici de bogăţii, nici de virtute"[2].

În secolul al XVI-lea termenul de „stat" se generalizează mai întâi în Italia şi apoi treptat în celelalte state europene[3]. Poate fi menţionat în acest sens un raport din 15 iulie 1521 al ambasadorului Modenei în Polonia privind o expediţie a turcilor în Moldova, în care se foloseşte apelativul *vaivoda de Moldavia* (este vorba de domnitorul moldovean Ştefăniţă), dar şi cuvântul *stato [alcuni dicono che vorria la Moldavia, quale ancora volendo occupare el patre, per rotto da lo avo di questo vaivoda* (Ştefan cel Mare, n.n.) *ch'e hora di anni 18, altri dicono che è* ***stato*** (s.n.) *chiamato dalli Secculi]*[4].

---

[1] *Idcirco nullum imperium, nulla republica sine legibus potest esse diuturna. Arma enim imperia parant, leges parta conservant. Sunt enim leges muri, ac fundamenta civitatis: In his salus bonorum, in his pacisconsilia continentur* (*Is. Werbőczi*, Opus Tripartitum iuris consuetudinarii inclyti regni Hungariae, Ed. Sandor Kolozsvári, Kelemen Óvári, Budapesta, 1897, Praefatio auctoris, p. 8); „De aceea nicio împărăţie, niciun stat, nu pot fi veşnice fără lege. Iar dacă oştile pregătesc împărăţiile, legile le ocrotesc după ce au fost statornicite. Legile sunt zidurile şi temeliile oraşului; în ele stă mântuirea celor buni, în ele sălăşluiesc condiţiile păcii" (a se vedea şi *Ş. Pascu, V. Hanga,* Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 445).

[2] Corpus des oeuvers de philosophie en langue francaise, Fayard, Paris, 1987, p. 190.

[3] *G. Fracheta*, Discorso della ragione di Stato, 1592; *L. Zuccolo*, Della ragione di Stato, 1629. La începutul secolului al XVI-lea se întâlnesc documente poloneze care vorbesc despre „panstwo Moldavschie". În 1578, italianul F. Talducci expediază din Cracovia o scrisoare destinată unei înalte magistraturi din Florenţa, în care notează că în înaintarea lor peste Prut cazacii au reuşit să ocupe statul moldovean *(che occupo gia lo stato de Moldavia)*. Călugărul L. Testanova, descriind Imperiul Otoman şi, în acest context, regimul opresiv la care erau supuse Ţările Române, foloseşte într-o scrisoare, trimisă în 1592 din Constantinopol unui înalt demnitar milanez, cuvântul „stat": *Dalla qual forma di governo hanno Ottomani retratto non poco utile per aggrandire il* ***stato*** (s.n.) *loro, poichè, essendo tutti schiavi allevanti vilmente, ha potuto piu facilmente mantenere quella obedienza che è tanta necesaria alla augumento de* ***stati*** (s.n.), *quant, nelli Turchi, fù sempre grandissima, perchè oltre l'esser loro allevanti in* ***stato*** (s.n.) *cosi vile e abietto, vi è anco nel governo quel termine a pari d'ogn' altro utilissimo per la conservatione e augumento di una* ***stato*** (s.n.) *e questo è forsi più frà Turchi que in ogn'altro luogo.* A se vedea *Hurmuzaki*, op. cit., p. 249. Cuvântul *stat* apare şi într-o scrisoare adresată de G. di Marinni Paulli, arhiducelui Ernest, privind datoria pe care domnitorul Petru Şchiopul o are faţă de el (*Hurmuzaki*, op. cit., p. 259).

[4] *Hurmuzaki*, op. cit., p. 3.

Formula *status rei publicae* preluată de autorii medievali din vocabularul dreptului roman, nu includea nici ideea de popor, nici cea de teritoriu, ci cel mult avea o legătură firavă cu cea de *regimen* (sarcina de a guverna).

Acesta este motivul pentru care în literatura de specialitate se apreciază că termenul stat s-a format în practica de guvernare, formularea sa fiind legată de procesul de centralizare a puterii monarhice, de instituţionalizarea şi specializarea mecanismelor de conducere, de crearea unui aparat birocratic administrativ, bazat pe principii de dominaţie şi de supunere politică, de apariţia armatei (la început formată din mercenari), de formarea unei cutume juridice unitare pe un teritoriu precis delimitat, de constituirea unei pieţe economice unice, corelativ cu utilizarea unei monede unice. Procesul la care ne referim s-a derulat pe parcursul mai multor secole, începând cu secolul al XIII-lea.

Scriitorul florentin G. da Viterbo a descris cu mare exactitate, în lucrarea sa *Liber de regimine civitatum* elaborată în 1238, caracteristicile intrinseci ale artei guvernării, care nu pot fi puse în practică decât într-un stat:

a) conducerea cetăţii;
b) acţiunea de a-i stăpâni pe oameni;
c) dreapta măsură prin care judecătorii trebuie să împartă dreptatea;
d) cumpătarea în conducerea poporului;
e) protejarea cetăţii;
f) acţiunea de a conduce sau de a dirija;
g) guvernarea;
h) administrarea cetăţii[1].

Rezultă, prin urmare, ca o concluzie, că în Evul Mediu pentru stat se folosea îndeosebi termenul de regat, ţară, principat sau republică, noţiuni care exprimau ideea de întindere a teritoriului statal şi ideea de putere a regelui, principelui sau, după caz, a corpului politic local de a comanda şi de a cere să li se dea ascultare.

Dacă lui Machiavelli îi datorăm utilizarea modernă a conceptului de stat, trebuie să recunoaştem contemporanului său, F. Guicciardini inventarea noţiunii de „raţiune de stat" (*raggione di stato*), prin care se înţelege interesul superior al statului în numele căruia se justifică luarea unor măsuri excepţionale pentru apărarea statului ca atare. Machiavelli a intuit cerinţa ca principele să acţioneze uneori nedrept pentru a salva statul sau pentru a-i spori faima. De aceea, faptele principilor trebuie privite numai prin prisma scopului acestora[2]. La rândul său, Guicciardinii scuză o acţiune politică necreştinească, dacă ea este conformă cu raţiunea de stat[3]. La sfârşitul secolului

---

[1] *M. Senellart*, op. cit., p. 20-21.

[2] „un principe, şi mai ales un principe nou nu poate respecta toate aceste virtuţi pentru care oamenii sunt consideraţi buni, deoarece pentru a-şi apăra statul, deseori este nevoit să acţioneze împotriva statorniciei în sentimente, a dragostei faţă de cel de aproape, a omeniei şi a credinţei în dumnezeu" (*Machiavelli*, Principele, Ed. Minerva, Bucureşti, 1995, p. 91).

[3] „Când am spus că toţi pisanii trebuie ucişi sau întemniţaţi, de bună seamă că nu vorbeam ca un creştin, ci potrivit cu raţiunea şi practica statelor" (*Guicciardini,* Dialogo e Discorso del Reggimento di Firenze; *R. Palmosacchi* (ed.), Baru, Laferza, 1932, p. 163. A se vedea şi *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 271-272; Gândirea politică ieri şi azi, Institutul pentru Teorie socială, Bucureşti, 2000.

al XVI-lea, G. Botero fixează definitiv conceptul de „raţiune de stat" într-o lucrare cu acelaşi titlu, contribuind în acest fel la generalizarea conceptului de fundamentare a unei filosofii politice conservatoare[1]. Semantica termenului raţiune de stat se interferează cu noţiunea modernă de realism politic, utilizată îndeosebi în dreptul internaţional public şi în diplomaţie[2].

§2. Procesul de formare a statelor moderne

Nu putem trata problematica reapariţiei formaţiunilor statale în Apusul Europei dacă nu ne referim la expansiunea Bisericii din Orient spre Occident. În condiţiile în care Imperiul Roman de Apus era ţinta atacurilor popoarelor barbare, Biserica şi-a asumat sarcina de salvare a valorilor culturale eleno-romane. Mănăstirile şi celelalte centre religioase desfăşurau o intensă activitate ecumenică şi ecleziastică, de evanghelizare şi, totodată, aveau misiunea de a păstra şi copia manuscrisele celebre ale filozofiei politice şi literaturii greceşti şi romane. În plus, prin câştigarea de partea credinţei creştine a triburilor barbare care ţineau să bulverseze întreaga Europă, Biserica a avut o contribuţie de o excepţională importanţă la conservarea culturii greco-romane, contribuţie intuită magistral de împăratul Constantin, care, prin Edictul de la Milano din 313, şi-a asociat Biserica asumându-şi, chiar, dreptul de a arbitra dispute din sânul bisericii (Conciliul de la Niceea în 325) deşi era şeful unui stat laic.

Religia monoteistă a avut un rol covârşitor în închegarea unui nou tip de stat, întrucât concentra puterea de idolatrizare la o singură divinitate, superioară din toate punctele de vedere religiei politeiste. Monoteismul a creat o legătură directă şi mai simplă între supunerea laică (seculară) şi supunerea spirituală faţă de o singură divinitate. Religia monoteistă punea accentul pe responsabilitatea şi servirea cu credinţă a statului, în care conducătorul avea şi funcţii sacerdotale. Conducătorul (rege, împărat) era generatorul legii şi în acelaşi timp apărătorul acesteia. El şi-a perfecţionat continuu capacitatea şi instrumentele de organizare a relaţiilor sociale şi, totodată, de realizare a unităţii şi coeziunii activităţilor statale.

Unul dintre primii apărători ai creştinătăţii, Sf. Augustin încerca să explice în lucrarea Civitas Dei, originea statului şi să fundamenteze organizarea sa religioasă. În concepţia sa, Satana a întemeiat *civitas terrena* (cetatea terestră) având ca prim cetăţean un ucigaş (Cain), în timp ce aleşii şi credincioşii lui Dumnezeu întemeiază *civitas Dei* (Cetatea lui Dumnezeu). Cele două tipuri de cetate sunt opozabile, până la apariţia în civilizaţia creştină a lui Iisus Hristos care face din Biserică reprezentanta terestră a Cetăţii lui Dumnezeu. De aici, superioritatea papalităţii asupra conducerii laice a statului.[3] De asemenea, Sf. Augustin îi aparţine ideea că principii au rolul de a corecta *(corrigere)* acţiunile supuşilor acestora care se abat de la morala creştină şi de

---

[1] A se vedea: Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001, p. 93; Gândirea politică ieri şi azi, Institutul pentru Teorie Socială, Bucureşti, 2000, p. 19-28.

[2] A se vedea *McLean*, Oxford, Dicţionar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2001.

[3] *P. Andrei*, Sociologie generală, Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 1936, p. 57; *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 110-111.

a-i mântui, oferindu-le ca model etic propriul comportament şi virtuţile lor creştineşti (cumpătare, onoare, smerenie, bunătate, înţelepciune, dreptate etc.).

Potrivit doctrinei teologice, statul nu a fost niciodată contestat de Biserică[1]. Pentru Biserica primară statul rămâne un instrument secular, necesar vieţii sociale[2]. În acelaşi timp, Biserica şi-a afirmat de la început autonomia faţă de stat. În concepţia religiei creştine rolul statului constă în a realiza Binele comun al oamenilor[3]. În Noul Testament se fac referiri clare la stat ca instrument prin care Dumnezeu îi pedepseşte pe cei răi[4].

După căderea Imperiului Roman de Apus în anul 476 Biserica rămâne în Europa Occidentală centrul de atracţie pentru întreaga populaţie creştină. Biserica Occidentului a luat locul statului în asigurarea unui minim de organizare şi disciplinare socială bazate pe supunerea spirituală a populaţiilor creştine. Conceptul esenţialmente creştin al societăţii politice primitive din acea perioadă, privită ca o comunitate a credincioşilor, a cărei suveranitate se întemeiază pe autoritatea Papei de la Roma, nu a îngăduit supuşilor ei o altă alternativă decât obedienţa bazată pe principiul că sarcina de guvernare a lumii era încuviinţată de către Dumnezeu reprezentantului său pe pământ – Papa – devenit simbol şi izvor al oricărei autorităţi sociale, spirituale şi temporale[5].

Chiar termenul de guvernare *(regimen)* s-a născut în vocabularul Bisericii Apusene. În Cartea Regulei Pastorale *(Liber Regulae Pastoralis)* a Papei Grigorie cel Mare, scrisă de acesta în anul 590, anul în care a fost ales Papă, sunt expuse, din perspectiva teologică, virtuţile guvernării potrivit concepţiei ascetice a autorului ei[6]. Grigorie cel

---

[1] În Noul Testament se fundamentează principiul separaţiei statului de Biserică, dar şi compatibilitatea între puterea secular a Imperiului Roman şi Împărăţia lui Dumnezeu: „Daţi Cezarului ce este al Cezarului şi lui Dumnezeu ce este al lui Dumnezeu", îndeamnă Iisus Hristos pe farisei (Matei, 22, 21). La rândul său, apostolul Petru îndeamnă „daţi tuturor cinste, iubiţi frăţia, temeţi-vă de Dumnezeu, cinstiţi pe împărat" (Petru, 2, 17).

[2] *A. Gabor*, Biserica şi statul în primele patru secole, Ed. Sophia, Bucureşti, 2003, p. 117.

[3] Stăpânirea secular este „slujitorul lui Dumnezeu, spre binele tău" (Romani 13, 4).

[4] „Iar dacă faci rău, teme-te, căci nu în zadar (Stăpânirea) poartă sabia pentru că este slujitoare a lui Dumnezeu şi răzbunătoare a mâniei Lui, asupra celui ce săvârşeşte răul" (Romani, 13, 4). Într-un context general de violenţă şi suspiciune, părinţii bisericii paleocreştine au ştiut să pună în lumină principiile generale ale unei etici creştine a realităţilor politice şi să fixeze principalele coordonate ale unei doctrine bine echilibrate a raporturilor între Biserică şi stat" (*C. Munier*, Les doctrines de l'Eglise ancienne, Revue des Sciences Religieuse nr. 1/1988, p. 42, apud *A. Gabor*, op. cit., p. 110) .

[5] A se vedea *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 22.

[6] În condiţiile în care Biserica îşi asumase şi o misiune de disciplinare socială prin impunerea unui ansamblu de virtuţi morale şi norme etice, Papa Grigorie cel Mare expune un set de 39 de sfaturi pastorale destinate preoţilor, care pot fi interpretate, totodată, ca un set de calităţi ale celor care guvernează. În concepţia lui Grigorie cel Mare păstorul de suflete (guvernantul) trebuie să fie: curat în gânduri; pilduitor în purtare; prudent în tăcere; folositor la vorbă; apropiat de fiecare; mai presus decât alţii prin rugăciune; prieten smerit cu făcătorii de bine; gata oricând să stea tare prin virtutea dreptăţii împotriva viciilor celor vinovaţi. Grigorie cel Mare propovăduieşte supunerea „cu smerenie" şi conducerea „cu moderaţie". „Conducătorii trebuie să ştie că ori de câte ori săvârşesc ceea ce este rău prin neorânduială, de atâtea ori se fac vinovaţi morţii fiindcă dau pildă de pierzanie şi sminteală celor supuşi". De asemenea, „conducătorii trebuie să înţeleagă de fiecare dată că atunci când nu se recunosc ca egali prin fire cu cei care prin condi-

Mare a făcut din Biserică o adevărată putere politică[1]. Cuvântul Biserica *(Ekklesia)* are un dublu sens etimologic şi anume, de comunitate creştină şi de adunare locală[2]. Aceasta şi explică de ce biserica şi-a asumat în Evul Mediu timpuriu sarcina de organizare socială a comunităţilor de enoriaşi. Episcopii şi, în general, clerul aveau pe lângă funcţii liturgice şi administrarea comunităţii, supravegherea vieţii morale şi impunerea disciplinei creştine[3].

Refacerea statalităţii în Europa de Apus este legată tot de efortul Bisericii de a-şi menţine supremaţia, contestată însă de Imperiul Roman de Răsărit. Ca reacţie la pretenţiile împăraţilor din Constantinopol de a-şi subordona Biserica şi de a o menţine într-un regim de secularizare, aceasta caută aliaţi în Europa Occidentală, unde misionarismul evanghelic promovat din iniţiativa Papei Grigorie cel Mare începe să dea roade. Ca rezultat al politicii papale, dar şi al necesităţii de restatalizare, pe ruinele fostului Imperiu Roman de Apus se întemeiază, în anul 808, imperiul lui Carol cel Mare, încoronat de Papa Leon al III-lea la 25 decembrie 800 ca *imperator romanorum* (împărat al romanilor)[4].

ţie socială sunt socotiţi a fi trataţi ca supuşi, ei se ridică împotriva rânduirii lui Dumnezeu prin trufie, chiar din cauza darului primit". Modelul moral al guvernantului pios, blând şi drept, care are drept funcţie principală corectarea conduitei antisociale, judecarea şi apărarea supuşilor, va fi completat curând cu asumarea de către rege a dreptului suveran de a conduce şi de a pedepsi pe cei vinovaţi. Virtuţiile personale ale principelui protector – smerenia, credinţa, pioşenia, simţul dreptăţii – vor fi umbrite peste timp de bunul plac al acestuia, de înclinaţiile sale spre dominarea supuşilor. Apar, astfel, două faţete contradictorii ale principelui, ambele justificate prin texte biblice: principele protector şi principele despot, tiranic şi dominator (Cartea Regulei Pastorale, Ed. Institutului Biblic şi de misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 1996, p. 50 şi urm.). A se vedea şi *M. Senellart*, op. cit., p. 96-104.

[1] *E.E. Cairns,* op. cit., p. 163. Treptat, în consiliile regale *(curia regis)* încep să participe, alături de nobili, laici, episcopi şi abaţi, care astfel capătă un rol însemnat în luarea unor importante decizii de guvernare. Mai mult chiar, în Occident episcopii devin vasali ai monarhiilor, ceea ce le impune obligaţii de fidelitate şi slujire după ce sunt învestiţi simbolic de către împărat. A se vedea *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident, vol. I, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 109-110.

[2] *A. Gabor*, op. cit., p. 72.

[3] Ibidem, p. 75.

[4] Ibidem, p. 179. Carol cel Mare şi-a format imperiul pe suprafeţe întinse cuprinzând, după cucerirea Italiei, teritoriul Germaniei şi Franţei. Relatarea oficială a încoronării lui Carol cel Mare este făcută la cererea Papei Leon al III-lea într-un document denumit *Liber Pontificalis*, în care se menţionează următoarele: „După toate acestea, s-au adunat cu toţii din nou în Bazilica Sfântului Petru cu ocazia sărbătoririi Crăciunului. Atunci venerabilul şi augustul Pontif l-au încoronat pe rege cu propriile-i mâini, aşezându-i pe creştet o coroană foarte preţioasă. Atunci credincioşii romani, văzând iubirea atât de mare pe care o purta Bisericii romane şi vicarului său, a cărui apărare o jurase, au exclamat într-un glas, la porunca lui Dumnezeu şi a preafericitului Petru, portarul împărăţiei cerurilor: „Lui Carol, preacucernicul August, încoronat de Dumnezeu, mare şi aducător de pace împărat, viaţă şi izbândă". Această aclamaţie a răsunat de trei ori înaintea Confesiunii de credinţă a preafericitului Petru; s-au invocat numeroşi sfinţi; de toţi a fost proclamat împărat al romanilor. Imediat după aceea, Preasfântul episcop şi papă l-a uns cu ulei sfinţit pe Carol, neasemuitul fiu al împăratului, în chiar ziua Naşterii Domnului" [*J. Carpentier, F. Brun* (coord.), Istoria Europei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1999, p. 120-121].

Noul imperiu a renăscut practicile statale privind administrarea, gestionarea financiară şi armata. Pe noul teritoriu, care rivalizează ca întindere cu vechiul Imperiu Roman de Apus, statalitatea, ca şi Biserica, au dobândit o putere şi o influenţă cu adevărat uriaşă din punct de vedere al forţei şi întinderii. Tot acum, ecumenismul se confundă cu Biserica. Din punct de vedere politic şi spiritual prinde contur o legătură strânsă între Stat şi Biserică. Raporturile între stat şi Biserica creştină în ceea ce priveşte natura puterii politice şi exercitarea ei sunt clare şi se întemeiază pe textele scripturice dar şi pe experienţa socială. Scriitorii ierarhi au atras atenţia, de la început asupra îndatoririi împăratului de a guverna în spiritul valorilor moralei creştine şi de a nu pune preţ pe bogăţii şi pe forţa armelor, de a fi drepţi, evlavioşi şi cumpătaţi. Sfântul Grigorie de Nazianz subliniază într-o predică a sa că „lucrurile de sus sunt ale lui Dumnezeu, cele de jos sunt ale voastre (ale împăraţilor.)[1]. La rândul său Ioan Chrisostomul, cunoscut şi sub numele de Ioan Gură de Aur face o distincţie netă între natura divină a puterii şi funcţia sa, care este de natură umană[2]. Concluzia care se desprinde din acest raport este limpede: împăratul îşi datorează puterea voinţei lui Dumnezeu, dar este răspunzător în faţa acestuia şi a oamenilor pentru modul în care îşi exercită puterea. Calităţile unui bun împărat nu sunt numai cele ale unui om de stat ci şi cele ale unui bun creştin, dator să respecte credinţa şi morala creştină.

În efortul de a se impune în viaţa comunităţii sociale şi politice, Biserica recurge nu numai la textele scripturice, care îl desemnau pe apostolul Pavel succesorul lui Iisus Hristos, dar şi la instituţiile juridice şi ale dreptului roman, deja intrat în conştiinţa publică ca temei al ordinii juridice şi ca regulator al vieţii sociale. Vechile principii şi dispoziţii ale dreptului roman sunt adaptate şi aplicate în noile condiţii economice şi sociale ale Evului Mediu timpuriu. Conceptul de *suprema potestas* atribuit tradiţional Senatului roman, potrivit căruia, acesta este depozitarul legitim al puterii poporului şi reprezentantul său, va fi convertit în noţiunea de *plenitudo potestas*[3]. Această noţiune evocă ideea puterii depline a unei instituţii, pe care aceasta o deţine de drept, fără a-i fi delegată de o altă instituţie.

Prin această construcţie juridică ingenioasă, pe care Biserica şi-o însuşeşte, papa poate susţine că beneficiind de *plenitudo potestas* nu îşi datorează puterea voinţei unei entităţi temporale (regele) ci numai lui Dumnezeu însuşi[4]. În felul acesta, puterea pontificală capătă două temeiuri: Sfânta Scriptură şi dreptul roman pozitiv, care nu pot

---

Ceremonia încoronării debuta cu „promisiunea" sau jurământul prestat de viitorul monarh, cu mâna pe Evanghelie sau pe o relicvă sfântă, că nu-şi va aroga în timpul domniei sale o putere excesivă şi că va da ascultare Bisericii şi va lupta împotriva duşmanilor lui Dumnezeu. După acest act ritual, episcopul îl va declara rege, iar nobilii şi poporul care participau la ceremonie strigau de trei ori „Încuviinţăm! Aşa vrem să fie!" Următorul act al ceremoniei de învestire era ungerea pe frunte a noului monarh cu mir, ceea ce simboliza că monarhul devenea „alesul lui Dumnezeu". Actul final consta în înmânarea de către arhiepiscop regelui încoronat a inelului, simbolul legăturii regelui cu poporul, şi spada, pe care o foloseau în lupta cu duşmanii credinţei creştine (a se vedea *O. Drâmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. II, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1987, p. 376-377).

[1] Apud *A. Gabor*, op. cit., p. 241.

[2] Ibidem.

[3] *P. Willems*, op. cit., p. 206

[4] *J. Paul*, op. cit. p. 15.

fi contestate de împărat. Ca suveran pontif, papa, capătă nu numai puteri cvasiadministrative, jurisdicţionale şi financiare, dar şi militare sau legislative, după vechea formulă din dreptul roman potrivit căreia *quod principi placuit, legis habet vigorem* (ceea ce împăratul a hotărât, are putere de lege)[1]. Şi nu numai atât. Dacă scrierile scripturile explică natura puterii pontificale, dreptul roman va fi folosit de Biserica apostolică nu numai ca motivare temporală şi socială a influenţei sale, dar şi ca instrument prin care va încearcă să se impună regatelor creştine din Europa medievală.

O întrebare persistă totuşi. Este întemeiată pretenţia Bisericii de a se folosi de puterea coercitivă a dreptului roman? Cu alte cuvinte, se justifică recurgerea de către Biserică la instrumente statale pentru a-şi asigura realizarea unora dintre obiectivele sale laice? Răspunsul îl găsim tot în textele Noului Testament, în care Iisus Hristos îi îndeamnă pe apostoli să-şi cumpere sabie, dar să aibă pregătite două săbii[2]. Tot Iisus Hristos îi va da apostolului Petru două chei, una pentru împărăţia lui Dumnezeu, iar alta pentru regatele terestre[3].

Potrivit acestei legături consolidate prin solemnitatea învestirii monarhului de către papă sau de către episcopi, se considera că împărăţia lui Dumnezeu are două componente: una spirituală, controlată şi condusă de un Papă necontestat, păstor asupra populaţiei creştine, şi una laică (împăratul), răspunzător pentru „binele comun" al supuşilor săi, asupra cărora are drept de viaţă şi de moarte. Într-o Europă medievală dominantă de expansiunea populaţiilor barbare în fostul Imperiu Roman de Apus şi de creştinism, instituţia regalităţii se forjează iniţial pe concepte de etică socială şi mai puţin pe principiul dominaţiei, supunerii şi al constrângerii. Autoritatea regelui se exercită ca act de conducere, de împărţire a dreptăţii[4]. Regelui i se atribuie moderaţie, virtute, înţelepciune, pioşenie, respectul faţă de lege[5]. O asemenea concepţie are ca punct de plecare un text din Vechiul Testament, referitor la crearea omului de către Dumnezeu şi învestirea lui doar cu puterea de a stăpâni animalele şi nu pe semeni ai săi[6]. În concepţia creştină a guvernării, lipseşte, aşadar, ideea de dominaţie, supunere, autoritate, constrângere exercitate de om asupra altor oameni[7].

Reapariţia regatelor barbare apoi a imperiului lui Carol cel Mare, decupat după moartea sa în regate mai mici, conduse de urmaşii săi, nu a însemnat apariţia unei

---

[1] Ibidem, p. 16.

[2] *Luca*, 22, 36, 38. Una dintre săbii reprezintă puterea statului, iar alta puterea împărăţiei cereşti.

[3] *Matei* 16, 19. Cu cheile împărăţiei cerului, orice va lega Petru pe pământ, va fi legat şi în ceruri şi orice va dezlega apostolul pe pământ, va fi dezlegat şi în ceruri.

[4] *M. Senellart,* Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998. p. 64.

[5] A se vedea, în acest sens, *M. Fărcăşanu,* Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol II", Bucureşti, 1940, p. 235.

[6] „Şi a zis Dumnezeu: Să facem om după chipul şi asemănarea Noastră, ca să stăpânească peste peştii mari şi peste păsările cerului şi peste dobitoace şi peste tot pământul şi peste toate vietăţile ce se târăsc pe pământ!" (Facerea 1.26). A se vedea şi Facerea 9.1-2.

[7] *M. Senellart*, op. cit., p. 65. Ideea de dominaţie va apărea mai târziu, ca o consecinţă a păcatului originar şi a izgonirii primilor oameni din Eden. Odată cu aceasta, au apărut şi conflicte sociale (conflictul între Cain şi Abel), care au degenerat la o scară socială largă în supunerea unor popoare de către altele (Facerea 14, 15).

stricte stabilităţi politice. Regatul era la îndemâna oricărui pretendent la tron, datorită lipsei unei cutume ferme privind succesiunea la tron şi considerării acestuia ca un bun aflat în proprietatea privată a celui ce se înscăuna rege. Nu se instituise încă un sistem de organisme prin care să se exercite după reguli stricte şi respectate constant, autoritatea publică, sau a magistratului, destinate să asigure unitatea şi coerenţa unei guvernări[1]

După moartea lui Carol cel Mare şi destrămarea imperiului său, puterea statală este revigorată de prinţul de origine germană Otto, care pune temeliile în anul 962 unui nou imperiu: Sfântul Imperiu Roman de Apus *(Sacrum Romanorum Imperium Nationis Germanicae)*.

Însăşi titulatura imperiului atestă puterea în creştere a Bisericii Apusene, în timp ce Biserica de Răsărit rămâne încorsetată de puterea împăraţilor bizantini. Marea Schismă din anul 1054 separă pentru totdeauna cele două ramuri ale Bisericii creştine şi odată cu aceasta se adânceşte prăpastia între statalitatea apuseană şi cea răsăriteană, mult mai conservatoare şi închisă înnoirilor teoretico-filozofice şi practic-politice, după cum Biserica răsăriteană rămâne o confesiune dogmatică şi statică, care refuză progresul cultural şi dinamismul vieţii spirituale.

Tocmai datorită acestei deosebiri de percepere a progresului istoric, în Apusul Europei statalitatea înaintează cu paşi rapizi, pe măsura apetitului monarhilor pentru centralizare politică şi economică.

Poziţia Bisericii catolice faţă de renaşterea statalităţii se manifestă pe fondul luptei pentru supremaţie. Dacă inelul, toiagul pontifical şi mantia Papei erau simbolurile autorităţii papale, sabia şi sceptrul Coroanei erau simbolurile autorităţii monarhului[2]. Nu de puţine ori cele două simboluri s-au aflat în contradicţie, pe termen lung având câştig de cauză puterea militară a monarhilor.

Guvernarea pastorală exercitată în secolele trecute de Biserică este înlocuită pentru totdeauna cu o guvernare politică mult mai bine organizată şi mai eficientă.

Reapariţia statelor în spaţiul european, atât în Apus cât şi în Răsărit, este legată de puternica mişcare de evanghelizare iniţiată de papalitate şi înfăptuită de misionari. Evanghelizarea va avea ca urmare formarea statelor creştine[3]. Este un fapt de necontestat că dacă în esenţa sa misiunea de evanghelizare – cu fundamente teologice şi dogmatice luate din Noul Testament – a popoarelor păgâne era un demers iniţial pur religios, în final ea se converteşte într-o misiune politică finalizată prin reapariţia statelor. Din acest proces iau fiinţă, la sfârşitul secolului al X-lea şi începutul secolului al XI-lea, Anglia, Franţa, principatele germane, Portugalia, Spania, Suedia, Norvegia, Danemarca, Rusia, Polonia, Ungaria, Moravia, Boemia, ca state creştine. Indiferent cu ce mijloace este asigurată misiunea de evanghelizare – paşnice, diplomatice sau prin constrângere militară – această mişcare progresează şi odată cu ea are loc procesul de reapariţie a statelor în întregul spaţiu european.

Politica misionară creează un uriaş teritoriu creştin *(oikoumene)* şi va sta la baza ecumenismului atât în lumea catolică cât şi în cea ortodoxă.

---

[1] *R. Musnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 24.

[2] *E.E. Cairns*, op. cit., p. 188.

[3] *J. Carpentier, F. Brun* (coord.), op. cit., p. 129.

Convertirea la creştinism a populaţiilor din Occident şi Orientul controlat de împăraţii bizantini a reprezentat în perioada Evului Mediu timpuriu cea mai importantă mişcare spirituală, cu ample consecinţe în plan social şi, mai ales, politic. După ce religia creştină a devenit religie oficială a Imperiului Roman, Biserica capătă treptat, pe lângă funcţia sa spirituală, rolul unei administraţii ecleziastice. În jurul episcopiilor, viaţa comunitară renaşte, în timp ce rolul fostelor instituţii politice este preluat de structuri religioase. Dacă pentru populaţiile din spaţiul occidental şi central-răsăritean valorile creştine la care au fost convertite aveau ca punct de plecare Roma, pentru populaţiile situate în Sud-Estul Europei, convertirea s-a făcut din iniţiativa Bizanţului, în special prin misiunile lui Chiril şi Metodiu. În secolul al IX-lea Roma nu devenise încă atât de puternică faţă de Bizanţ. Aşa se explică şi impactul creştinismului răsăritean asupra unor spaţii geografice pe care s-au constituit ulterior Boemia, Moravia, Ungaria, Croaţia[1]. În secolul al X-lea creştinismul medieval s-a extins, cuprinzând definitiv pe cehi, croaţi, unguri, slovaci şi polonezi, în timp ce românii, bulgarii, grecii, armenii, ruşii au fost convertiţi de Bizanţ[2].

Aşa se explică distincţia între tipul de guvernare şi cultura politică occidentală şi cele răsăritene. În Occident, organizarea politică şi cea administrativă au la bază în special raporturile de vasalitate (servicii prestate de vasalul seniorului în schimbul unei feude, a cărei întindere depindea de valoarea şi amploarea serviciilor aduse de vasal). La 28 mai 1037, împăratul francilor, Conrad al II-lea, emite *Constitutio de feudis* prin care se recunoaşte caracterul ereditar al feudelor, inclusiv în favoarea micilor seniori. În sfera geografică controlată de Bizanţ se aplicau încă, deşi într-o formă modernizată şi adaptată la noile realităţi sociale, metodele de guvernare păstrate din tradiţia romană (împăratul omnipotent căruia i se subordonau nu numai aristocraţia militară, ci şi supuşii de rând). Puterea imperială bizantină era egală cu cea a Bisericii, împăratul fiind comparabil cu apostolii. Această egalitate între puterea temporală şi cea sacerdotală este cunoscută sub denumirea de *isapostolos*. În timp ce *imperium* simboliza puterea împăratului, *sacerdotium* reprezenta puterea patriarhului Constantinopolului.

Dacă în Occident procesul de statalizare înaintează pe nuclee naţionale bazate pe principii feudale, într-un imperiu care se doreşte universal, în Bizanţ, unitatea imperiului este mai stabilă, dar aceasta nu se va menţine, însă, multă vreme, datorită unor conflicte interne, şi, în special, unor lovituri externe primite din Apusul Europei şi din partea lumii islamice.

La sfârşitul secolului al XII-lea Imperiul Bizantin intră într-un proces de progresivă destrămare, accentuată de a patra cruciadă[3]. Sub loviturile cruciaţilor catolici şi subminat de contradicţii interne, Imperiul Bizantin începe să se fragmenteze într-o multitudine de state mici create de popoarele balcanice (bulgarii, valahii de sud, sârbii şi grecii)[4].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *P.S. Wandycz*, Preţul libertăţii, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 3.

[2] Ibidem, p. 18.

[3] *F. Căzan*, Cruciadele, Ed. Academiei, Bucureşti, 1990, p. 93-102. Chiar după prima cruciadă, în Orientul Mijlociu se formează câteva state creştine întemeiate de cavalerii cruciaţi, dar care vor avea o existenţă efemeră.

[4] *Ş. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea între cruciadă şi Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 12.

În zona mediteraneană s-a închegat, de asemenea, în secolul al X-lea, o nouă şi puternică formaţiune statală, care îmbină elementele cunoscute deja ale centralizării şi administraţiei statale, cu elemente noi, îndeosebi cele cu caracter militar, precum şi cu preceptele religiei islamice. Este vorba de Imperiul Otoman. Conjugarea tuturor acestor factori a avut ca urmare menţinerea ideii de statalitate în gândirea şi practica politică europeană. La începutul mileniului doi, în unele aşezări din nordul Italiei, reapar forme ale guvernării populare la care aveau acces familiile nobiliare, marii proprietari de pământuri, militari[1]. Cu timpul, accesul la conducerea treburilor publice *(res publica)* s-a extins pentru medii sociale ale burgheziei. Au apărut astfel republicile, adevărate oraşe-stat, între care s-au evidenţiat pe parcursul a multor secole Florenţa şi Veneţia. Sistemul politic impus de acestea pentru administrarea treburilor publice era democraţia dar nu în accepţiunea antică a termenului utilizat cu aproape 2000 de ani în urmă în Atena sau Roma. Republicile italiene nu cunoşteau însă instituţia Adunărilor de stări ca autoritate publică de reprezentare. Guvernarea republicii se înfăptuia de un guvern local în componenţa căruia intrau reprezentanţii ai populaţiei recrutaţi îndeosebi pe criteriul apartenenţei la o anumită corporaţie sau breaslă meşteşugărească.

Legăturile permanente şi puternice între Biserică şi Stat, atât în Apus, cât şi în Răsărit, nu puteau rămâne fără urmări semnificative în ceea ce priveşte inovarea sau mai precis redescoperirea şi adaptarea la noile cerinţe politice a unor instrumente şi practici de guvernare din timpul antichităţii. Astfel, atât în Europa de Răsărit, cât şi în Europa de Apus, convocarea periodică a sinodurilor a servit ca model pentru alcătuirea şi convocarea Stărilor generale, din care s-au născut, secole mai târziu, parlamentele[2]. În cadrul episcopiilor s-au forjat mecanisme, instrumente esenţiale pentru geneza şi evoluţia viitoarelor instituţii politice. Ne referim, în acest sens, la sistemul alegerii cardinalilor şi a Papei, la votul secret exprimat în conclave papale, la statutele ordinelor monastice (din care s-a născut ideea de constituţie, ca act de decizie generală, superior celorlalte decizii ecleziastice)[3].

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 18.

[2] A se vedea, în acest sens, *G. Ionescu, I. de Madariaga*, op. cit., p. 23. În opinia scriitorului creştin Tertulian, conciliile creştine aveau un caracter reprezentativ.

[3] Ibidem, p. 23-24. În viaţa politică a statelor medievale începe să se contureze ideea de constituţie, ca act cu valoare politico-juridică superioară deciziilor regale obişnuite. Pot fi enumerate în acest sens Carta regelui Angliei Henric I din 5 august 1100, în care se garantează respectarea de către rege a privilegiilor baronilor şi înaltului cler, Constituţiile de la Clarendon (Anglia) din 1164 pentru limitarea jurisdicţiei ecleziastice în favoarea autorităţii monarhului, *Magna Charta Libertatum* din 1215, Constituţiile de la Melfi (Italia) din 1231, care consacră consolidarea autorităţii regelui Frederic II Hohenstaufen în Regatul celor două Sicilii, *Bula Unam Sanctam*, prin care Papa Bonifaciu alVIII-lea proclamă din nou primatul puterii Bisericii asupra puterii laice (1302), Carta regelui danez Erik V. Glipping, adoptată în 1282 pentru limitarea autorităţii puterii regale în favoarea parlamentului (Danehof), Bula de Aur a regelui Andrei al II-lea al Ungariei (1222), Bula de Aur a împăratului Carol IV prin care acordă regelui Cehiei privilegiul de a ocupa primul loc între electorii laici ai imperiului, Constituţia de la Radom (Nihil Novi), adoptată de Seimul Poloniei în 1505 ş.a. În Constituţia de la Radom se precizează că „începând de acum, nimic nou destinat schimbării dreptului comun şi libertăţilor publice nu va fi stabilit fără acordul comun al senatorilor şi deputaţilor comitatelor". Prin acelaşi act s-au acordat puteri egale Senatului şi Seimului în elaborarea legilor.

Conceptul de supunere a creştinilor autorităţii spirituale a Bisericii este treptat complet şi progresiv depăşit de supunerea indivizilor – deveniţi, chiar şi formal, cetăţeni ai statului – puterii monarhului. Dacă lipsa de obedienţă spirituală putea fi sancţionată cu excomunicarea, refuzul cetăţeanului de a se supune voinţei monarhului este aspru pedepsit printr-un sistem de constrângeri statale.

Termenul de *regimen* (guvernare) pierde conotaţiile eclesiastice, de etică şi morală creştină din secolele trecute; în schimb, capătă forţa spadei şi a sceptrului regal, devenind sinonim cu autoritatea regilor de a domni, adică de a domina, de a stăpâni, de a sancţiona, de a stabili reguli generale de conduită şi de a asigura respectarea lor. Cu timpul, şi pe măsura extinderii teoriilor burgheze privind suveranitatea poporului, acţiunea de guvernare se delimitează tot mai clar şi mai net de instituţia şi, mai ales, de persoana care guvernează sau în numele căreia se guvernează[1].

În cursul secolelor al XIII-lea şi al XIV-lea se produce, pe o scară geografică şi politică largă, la nivelul continentului, o stratificare socială mai clară între înalta nobilime şi burghezie, aflată în plin proces de formare, ceea ce va determina apariţia „Stărilor" ca forme de organizare socială, în care membrii aveau acelaşi statut politico-juridic, se bucurau, în general, de aceleaşi drepturi şi aveau conştiinţa că formau o colectivitate *(communitas)*. Pe acest temei se constituie treptat un nou tip de adunare reprezentativă, începând cu *House of Commons* (Camera Comunelor) şi continuând cu Seimul polonez, prin care s-a instituit o adevărată democraţie nobiliară, Adunarea de stări („Stările Generale") în Franţa, Adunările din Ungaria şi Boemia. Rădăcinile instituţionale primare ale acestor instituţii datează de la sfârşitul primului mileniu şi au ca element comun tradiţia *witenagemot-ului*. Alături de *wintenagemot-ul* existent la triburile germanice ca autoritate deliberativă, la care participau oamenii liberi, pot fi menţionate şi adunările vikingilor *(Ting)* datând din jurul anului 900 e.n.[2] În a doua jumătate a secolului al XIII-lea în Polonia, Ungaria, Boemia şi Moravia, Adunările reprezentative cuprindeau separat înaltul cler şi marea nobilime, precum şi mica nobilime şi reprezentanţii comitatelor sau ai oraşelor *(burgerii)*. În Franţa, Regele Filip cel Frumos convoacă în 1302 Stările Generale formate din aristocraţie, cler şi reprezentanţi ai oraşelor, ca reacţie la *Bula Unam Sanctam* prin care Papa Bonifaciu al VIII-lea reafirmase primatul Bisericii asupra puterii monarhilor. În cadrul Stărilor Generale, Nagaret, principalul sfetnic al regelui Filip cel Frumos va condamna pretenţiile de supremaţie ale Papei, şi va cere abdicarea acestuia.[3] La 3 martie 1357 se confirmă dreptul Stărilor Generale în privinţa perceperii şi utilizării impozitelor. De la aceeaşi dată, pentru o lungă perioadă, Stările Generale sunt convocate periodic.

În cadrul acestora se luau decizii legislative, judiciare şi orice măsuri privind conducerea şi administrarea statului, inclusiv cele privind relaţiile cu alte state. Începând cu secolul al XV-lea când regele Wladislaw Jagello a reconfirmat prin Charta de la Cracovia (1433) vechile privilegii ale nobilimii, cărora le-a adăugat altele noi, Dieta

---

[1] *M. Senellart*, op. cit., p. 28; *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 64.

[2] La aceste adunări participau oamenii liberi pentru a aproba decizii cu caracter general-obligatoriu, sau pentru a soluţiona diferite dispute sau pentru a soluţiona diferite dispute sau litigii ori pentru a dezbate alte probleme de interes comun (a se vedea: *R. Dahl*, op. cit., p. 20; *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 222).

[3] *R. Pernoud*, Templierii, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 53.

poloneză (Seimul) a acumulat o putere incomparabil mai mare decât cea a Adunărilor de stări din celelalte state europene. Constituită din reprezentanţi ai marii şi micii nobilimi (*şleahta*), Dieta a îngrădit treptat puterea monarhiei, căpătând chiar dreptul de control asupra actelor regelui prin care s-ar încălca privilegiile nobiliare. Cum aceste privilegii erau consemnate în Carta cu valoare constituţională (Statutele de la Nieszawa din 11-12 noiembrie 1454; Statutele de la Pisotrokow din 1496, Privilegiile de la Moelnik din 25 octombrie 1501 s.a.), încălcarea acestora echivala cu încălcarea constituţiei. Fenomenul apariţiei Stărilor este general, deşi acestea s-au constituit în timp, corespunzător realităţilor sociale şi politice din fiecare stat. Existenţa Stărilor (şi ca adunări reprezentative, întemeiate pe stratificarea socială) nu este însă restrânsă la zona occidentală şi central-răsăriteană a Europei. Adunări de Stări au funcţionat şi în Principatele Româneşti şi în Bulgaria[1]. Până la constituirea Adunărilor de stări, autoritatea regelui era concurentă cu cea a vasalilor săi feudali, care în teritoriile proprii se comportau ca suverani necontestaţi. Regele nu avea o deplină putere în fiefurile nobililor, precum şi în oraşele cărora acesta le recunoştea un set de privilegii. După constituirea adunărilor şi acceptarea lor ca structuri consolidate ale sistemului de guvernare, autoritatea regelui se împleteşte cu autoritatea acestora. Regele nu mai poate lua anumite decizii decât cu consimţământul Parlamentului, care a căpătat şi competenţa de a se pronunţa în privinţa petiţiilor, plângerilor sau reclamaţiilor formulate împotriva regelui. În acest cadru social şi politic s-au constituit bazele constituţionalismului european modern[2].

Între secolele al XIII-lea şi al XV-lea, pe măsura întăririi autorităţii publice feudale, a avut loc o regrupare a formaţiunilor prestatale din spaţiul european în jurul unora mai puternice, rezultatul fiind reapariţia formaţiunilor statale care îmbinau elemente clasice ale modelului antic de organizare statală cu elemente practice ale organizării feudale; locul central îl deţinea monarhul, a cărui suzeranitate, recunoscută de vasalii săi şi întărită de Biserică, îi conferea o putere deosebită. Centralizarea puterii monarhului se reflectă şi în activitatea legislativă a Stărilor generale. Dacă iniţial legile adoptate în acest cadru conţineau o dispoziţie finală în care se menţiona că fuseseră aprobate „în prezenţa şi cu asentimentul prelaţilor şi baronilor" în statul monarhic centralizat această formulă este înlocuită cu o alta, care exprimă puterea absolută a regelui: „Regele a proclamat şi a hotărât în consiliul de coroană"[3]. Legea menţiona, de asemenea, locul şi data edictării sale[4].

Progresul statalităţii ca fenomen politic şi ca realitate instituţională nu poate fi separat de preocupările pentru fundamentarea teoretică modernă a conceptului de stat. Alături de Machiavelli, Morus şi mulţi alţii, J. Bodin este unul dintre promotorii înţelegerii moderne a noţiunii de stat.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G.I. Brătianu,* op. cit., p. 34 şi urm. În Diploma Regelui Ungariei Bela al IV-lea din 1247 se aminteşte de *majores terrae,* seniorii feudali din Ţara Românească, şi de rustici.

[2] *H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 32.

[3] A se vedea: *H. Schulze,* op. cit., p. 25; *A. Rigaudière*, Introduction Historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 315.

[4] *A. Rigaudière*, op. cit., p. 317.

În concepţia lui Bodin, regele este o persoană care exercită prerogativele monarhice în nume propriu, dar ca rezultat al împuternicirii date de poporul suveran şi potrivit unei ordini legale care obiectivează în norme juridice voinţa lui Dumnezeu.

Gânditorul francez situează suveranitatea deasupra monarhului, deşi rămâne întru totul adeptul convins al monarhiei absolutiste. Bodin îmbrăţişează ideea unui absolutism legitim al monarhului, opus unei despoţii arbitrare. Într-un astfel de regat supuşii trebuie să dea ascultare legilor Monarhului, iar Monarhul să dea ascultare legilor naturii. În literatura de specialitate s-a apreciat că până în perioada de apogeu a Evului Mediu nu se poate vorbi de o guvernare monarhică asupra teritoriului şi a populaţiei, prin urmare nici de state[1]. Pentru susţinerea acestei opinii s-au adus următoarele argumente:

a) puterea suveranului se întemeia pe proprietăţile funciare deţinute de acesta, numărul şi valoarea acestora conferindu-i o poziţie superioară faţă de alţi latifundiari;

b) între monarh şi nobili se încheiau raporturi de vasalitate, în virtutea cărora vasalii regelui îi jurau supunere în schimbul protecţiei acestuia;

c) vasalii aveau la rândul lor supuşi care îi jurau credinţă şi ascultare în schimbul primirii unor feude şi funcţii, din partea nobililor;

d) graniţele între state nu erau încă stabile[2].

În Europa unitatea statului medieval şi centralizarea puterii monarhului sunt precedate de realizarea unităţii Bisericii şi organizarea administraţiei ecleziastice, formată din cardinali, episcopi, preoţi şi călugări. Autoritatea papei asupra întregului cler catolic este necontestată[3]. După marea Schismă din 1056 care separă Biserica catolică de Biserica ortodoxă, principiile organizării ecleziastice nu sunt cu nimic afectate în ciuda despărţirii doctrinare şi instituţionale celor două ramuri ale religiei creştine. Principiul *plenitudo potestas* din Biserica catolică, care consfinţea puterea pontificală asupra întregii Biserici latine va fi utilizat ca model pentru supremaţia puterii monarhului asupra teritoriului regatului şi asupra supuşilor săi[4].

Puterea Monarhului se disociază de persoana care o exercită, iar această disociere a fost primul pas în formarea noţiunii moderne de stat, fiind o trăsătură esenţială a acesteia[5]. În Cetate, „al cărei scop este vieţuirea în bună stare, este necesar să existe o singură conducere şi aceasta nu numai într-o dreaptă ocârmuire, ci şi în cea abuzivă"[6].

Treptat, s-a accentuat diferenţierea între toţi cei învestiţi cu atribuţii de guvernare sau de conducere şi cei obligaţi să se conformeze acestora. Raportul de subordonare între guvernanţi şi guvernaţi reprezintă o altă trăsătură esenţială a noţiunii moderne de stat. Potrivit unei asemenea accepţiuni, guvernanţii au dreptul să-şi impună voinţa

---

[1] *H. Schulze*, op. cit., p. 15.

[2] Ibidem.

[3] *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident, vol. II, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1996, p. 5.

[4] Ibidem, p. 14.

[5] *C. Cadoux*, op. cit., p. 46. A se vedea şi *O. Trăsnea*, op. cit., p. 131. Regele Filip al II-lea August face în 1190 o distincţie clară între funcţia monarhului *(oficium regis)* şi persoana acestuia, scriind în testamentul său politic că „obiectul funcţiei regelui este să se îngrijească pe toate căile de bunăstarea supuşilor şi să pună binele public mai presus de interesul privat" (apud *H. Schulze*, op. cit., p. 25).

[6] *Dante*, op. cit., p. 152.

faţă de restul populaţiei, dar ei acţionează în numele statului şi nu al lor personal, aşa cum făceau monarhii în antichitate.

Autorităţii statale îi corespunde corelativ obligativitatea absolută a indivizilor de a se conforma autorităţii respective. Tot în această perioadă începe să se formeze noţiunea de teritoriu (statal) prin disocierea posesiunilor Coroanei (domeniile Coroanei), de domeniile private ale Regelui. Domeniile Coroanei, adică ale statului, nu mai puteau fi înstrăinate de Rege, nici măcar membrilor propriei familii. Aceste domenii erau legate de stat ca instituţie ori de monarhie ca instituţie a statului şi nu de Monarh.

După cum este de la sine înţeles, aceste noi conotaţii ale noţiunii de stat au rămas multă vreme la nivelul enunţurilor teoretice, nefiind transpuse în practică.

O altă concluzie ce se desprinde din conceptul introdus de J. Bodin constă în afirmarea suveranităţii poporului ca principiu de bază în sistemul de guvernare. Pe acest principiu se întemeiază mai târziu conceptul modern de democraţie reprezentativă, deşi forme de reprezentare a nobilimii şi burgheziei orăşeneşti în anumite organisme existau şi în perioada anterioară[1]. Altfel spus, titularul puterii suverane – poporul – nu se poate autoguverna. De aceea, poporul încredinţează exerciţiul puterii sale suverane principelui sau unui grup de guvernanţi, pe care îi controlează şi îi poate schimba oricând, dacă aceştia conduc tiranic.

În secolul XV şi în secolul XVI constatăm o renaştere a statalităţii concretizată din punct de vedere teoretic în fundamentarea legitimităţii puterii absolute a monarhului, care a reuşit să impună o conducere centralizată şi, în acelaşi timp, în cristalizarea unor teorii privind afirmarea originii populare a suveranităţii puterii poporului. Pe acest suport teoretico-filozofic care consacră pentru totdeauna secularizarea puterii laice, în secolul al XVI-lea se pun bazele statului naţional caracterizat prin centralizarea puterii în mâinile monarhului absolutist şi limitarea puterii nobilimii şi a cavalerilor, convocarea periodică a Adunărilor de stări, şi generalizarea sentimentului populaţiei că aparţine unui stat în care regulile succesiunii la tron sunt bine stabilite iar frontierele relativ clar delimitate. La conturarea trăsăturilor moderne ale statului a contribuit în mod hotărâtor procesul de formare a naţiunilor, care a antrenat la rândul său cristalizarea unei conştiinţe naţionale exprimată, între altele, prin solidaritate naţională, patriotism, comunitatea de limbă, viaţă socială şi economică, tradiţii etc. Trăsăturile laice ale statului modern au tins să diminueze rădăcinile religioase ale surselor puterii politice.[2]

În secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, statul era conceput ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernaţi şi grupul minoritar, care este învestit de aceştia cu prerogative de conducere politică.

---

[1] În Anglia, la 20 ianuarie 1265 este consemnată prima Adunare de stări, la care participă câte doi cavaleri din partea fiecărui comitat şi doi reprezentanţi ai celor mai importante oraşe; în Spania admiterea în Cortesuri (întrunite încă din 1188) a reprezentanţilor oraşelor din Catalonia datează din 1218, iar în Portugalia, Cortesurile datează înainte de 1261, când s-a introdus obligativitatea aprobării de către aceste adunări a introducerii de noi impozite. Noţiunea modernă de *stat* începe să se cristalizeze în linii generale la sfârşitul secolului al XVI-lea (a se vedea, în acest sens, *I. Goian*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de Teorie Socială, Bucureşti, 2001, p. 95).

[2] *L. Favoreau şi alţii,* Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 52.

În această concepţie, poporul (titularul suveranităţii) deleagă exerciţiul puterii sale suverane unor indivizi în schimbul acceptării de către aceştia a anumitor condiţii. Evident, pactul poate fi desfăcut oricând de popor, dacă acesta este nemulţumit de modul în care este guvernat[1].

Printr-un asemenea contract social, poporul (masa neorganizată) scapă de anarhie, tulburări şi conflicte sociale, generate de cucerirea şi exercitarea dezordonată a puterii, iar guvernanţii capătă în schimb prestigiul şi „deliciul" puterii, în schimbul obligaţiei de a impune şi apăra ordinea socială în beneficiul egal al indivizilor întregii comunităţi sociale.

Unii dintre cei mai de seamă reprezentanţi ai teoriei contractului social au fost în Anglia T. Hobbes şi J. Locke, iar în Franţa Rousseau.

Pentru asigurarea şi administrarea păcii între oameni trebuie să existe o voinţă unică a tuturor indivizilor, realizată prin renunţarea de către fiecare persoană la propria voinţă egoistă în favoarea voinţei supreme a unuia singur sau a unei adunări înzestrate cu putere de constrângere. Transferul mutual al dreptului inerent (pe care îl are fiecare individ în calitate de propriul său arbitru) este calificat de Hobbes ca fiind *Contractul* sau *pactul social*[2].

În concepţia lui Locke, strălucit exprimată în Al doilea tratat despre cârmuire, oriunde un număr de oameni sunt astfel reuniţi într-o societate încât fiecare să renunţe la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală şi să o încredinţeze forţei obştii, acolo există o societate civilă sau politică[3].

Locke adaugă însă că niciun individ nu poate fi scos din starea sa naturală şi supus puterii politice a altcuiva fără consimţământul său. Singurul mod în care cineva renunţă singur la libertatea sa naturală şi intră în legăturile societăţii civile este acela în care se înţelege cu alţi oameni pentru a se alătura şi uni într-o comunitate *(community)*, pentru un mod de viaţă comod, sigur şi paşnic al fiecăruia alături de celălalt, pentru a se bucura în siguranţă de proprietăţile lor şi pentru o mai mare siguranţă împotriva altora care nu sunt membri ai comunităţii[4]. Spre deosebire de Hobbes şi Locke, care fundamentau puterea absolută a Regelui, încredinţată acestuia de popor, Rousseau susţinea că poporul rămâne în continuare suveran, putând să-l constrângă pe Rege să-i respecte voinţa[5].

Ca tip de organizare statală, în secolele XV şi XVI întâlnim regate bazate pe dinastia ereditară sau pe cutume de succesiune electivă, confederaţii, principate, ducate,

---

[1] A se vedea, pe larg, *G. Burdeau*, Traité des sciences politiques, vol. II, LGDJ, Paris, 1967, p. 48-76.

[2] *T. Hobbes*, Leviathan, Marcel Girard, Paris, 1921, p. 218.

[3] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 105.

[4] Ibidem, p. 111.

[5] „A găsi o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţii, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte. Aceasta este problema fundamentală, a cărei soluţie este contractul social. Suveranul, neavând altă forţă decât puterea legislativă, nu acţionează decât prin legi. Iar legile nefiind decât acte autentice ale voinţei generale, suveranul n-ar putea acţiona decât atunci când poporul este adunat" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 95, 215).

republici, oraşe-state. Unele dintre ele sunt independente, altele legate prin raporturi de vasalitate sau suzeranitate cu state mai puternice.

Secolele XVI şi XVII au fost extrem de generoase pentru filozofia politică consacrată fenomenului statal, dar şi pentru progresul practic-politic al statalităţii pe întregul spaţiu european. Din confruntarea cu biserica, statul a ieşit plin de vigoare, întemeiat pe sentimentul naţional, ceea ce a dus la o realitate politică nouă: *statul naţiune.*[1]

Deşi termenul de stat se generalizează în secolul al XVI-lea pe cuprinsul întregului continent fiind însoţit chiar de apelativul „naţional", trebuie precizat că datorită diferenţelor de dezvoltare politică între state şi realităţile politice distincte existente în fiecare ţară, conţinutul noţiunii de stat trebuie interpretat diferenţiat de la o zonă la alta. Într-adevăr, marile monarhii centralizate din Occident prezintă deosebiri faţă de statele central-europene (situate la limita răsăriteană a Occidentului: Ungaria, Polonia, Boemia, Moravia), precum şi faţă de statele din Sud-Estul Europei (de pildă Ţările Române, inclusiv Transilvania).

Tot în această perioadă începe să se cristalizeze conştiinţa apartenenţei unei populaţii la o naţiune, exprimată prin comunitatea de limbă şi cultură, prin religie comună. În plan politic, conştiinţa apartenenţei la un anumit stat se desprinde din sentimentul subordonării populaţiei de pe un teritoriu determinat faţă de un anumit monarh, principe, voievod sau domnitor.

---

[1] Problema statului-naţiune a prins un nou contur, îndeosebi, în ultimul deceniu şi jumătate, în contextul politic european din care a dispărut bariera ideologică între Vest şi Est. Prăbuşirea comunismului şi descentralizarea politică, revirimentul democraţiei au redeschis traume naţionale menţinute în perioada construcţiei socialismului real. Fenomenul nu este, însă, tipic pentru Europa de Răsărit. Mişcări naţionale şi tendinţe separatiste s-au manifestat uneori în forme violente în Spania, sau dimpotrivă în cadrul instituţional stabilit de Constituţie în Belgia, Italia, Franţa ş.a.

Separatismul în spaţiul iugoslav a creat provocări dramatice pentru comunităţile locale, dar şi pentru statele membre ale NATO şi ale Uniunii Europene. Cu sau fără sprijin extern, populaţiile cu o fizionomie etnică specială şi-au dorit să-şi creeze statalităţi proprii, ceea ce a generat dezagregarea unor comunităţi politice multietnice şi constituirea unor state liliputane dar cu o populaţie etnică „curată". Astfel, Cehoslovacia s-a divizat în două state independente, cu populaţii diferite. Recent, Muntenegru a devenit stat independent prin separarea de Serbia, împreună cu care a constituit o confederaţie. Muntenegru rămâne o comunitate multietnică, multiculturală şi multiconfesională dar a devenit un nou stat pe harta politică a Europei. La rândul ei, Serbia şi-a proclamat independenţa. Regiunea Kosovo prezintă tendinţa constituirii într-un stat de sine stătător. Modelul constituirii statului independent Muntenegru ar putea fi preluat de Ţara Bascilor şi Catalonia în Spania de Flandra în Belgia, sau Corsica în Franţa precum şi de comunitatea turcă din Cipru. Tiraspolul nu face nici el excepţie de la această tendinţă separatistă (Transnistria şi-a autoproclamat independenţa încă la 2 septembrie 1990). Nagorno-Karabah are deja o experienţă politică după ce şi-a autoproclamat independenţa în 1991. Abhazia şi Osetia, ca părţi componente ale Georgiei sunt interesate de recunoaşterea independenţei acestora proclamată unilateral, dar necunoscută până în prezent. Viitorul va dovedi care dintre noile state va reuşi să-şi consolideze independenţa autoproclamată atât pe plan intern, cât şi internaţional. Faptul că în acest proces de proclamare a independenţei s-a recurs la referendum este un motiv în plus ca independenţa proclamată să fie legitimată democratic prin votul popular al partizanilor separatismului.

În plan filozofic, scrierile de factură umanistă cultivă patriotismul şi naţionalismul ca sentimente care leagă populaţia de un anumit stat şi o raportează la grupuri etnice cu trăsături distincte, identificate cu apelativul „străini".

Faptul că începe să se cristalizeze sau, după caz, să se formeze ideea statelor naţionale, nu împiedică ca, pentru durate diferite de timp, două state având populaţii cu trăsături etnice diferite, să fie conduse de un monarh comun (uniunea personală constituită datorită unor interese dinastice sau politice, uniunea între Castilia şi Aragon, uniunea între regatul Poloniei şi ducatul Lituaniei).

În secolul al XVII-lea statele din Europa întrunesc pe deplin caracteristicile unui stat modern: administraţie permanentă cu funcţii şi atribuţii clare, armată recrutată pe baze naţionale, progres economic, circuit civil şi comercial al bunurilor în cadrul unei pieţe economice interne, comerţ exterior, politică vamală, monedă unică, viaţă culturală omogenă (bazată pe valori naţionale). În perioada absolutismului monarhic distingem grade diferite de autocraţie, de la ţară la ţară. Principalii factori care s-au opus puterii absolute a regelui au fost nobilimea şi adunările de stări, care deţineau, de altfel, şi instrumentele de împotrivire. Deşi aliaţi ai monarhului, nobilii nu s-au împăcat niciodată cu ştirbirea puterii lor în feudele pe care le stăpâneau. Pe de altă parte, inventarea armelor de foc şi utilizarea lor extinsă au diminuat forţa militară a aristocraţiei, a cărei putere militară (cavaleria grea) era vulnerabilă în faţa tunurilor şi muschetelor. Monarhul nu mai avea, astfel, aceeiaşi nevoie de a fi susţinut militar de aristocraţie, a cărei armate o putea înlocui cu cete de mercenari sau cu oameni din popor bine echipaţi. Treptat, privilegiile nobililor s-au diminuat. Se poate vorbi, chiar în cazul Franţei de un dualism al puterii ai cărui actori erau regele şi nobilimea latifundiară[1].

Un caz special îl constituia Prusia, condusă de regele Fredrich Wilhelm I, care obişnuia să afirme că „voi întări suveranitatea princiară ca o stâncă de bronz". Acesta şi-a subordonat total nobilimea, astfel încât aceasta „să nu cunoască alt stăpân decât pe Dumnezeu şi pe regele Prusiei"[2]. La polul opus s-a situat Polonia unde poziţia monarhiei a fost şubrezită de marea şi mica nobilime puternic reprezentată în Dietă. Acest organism nobiliar avea chiar dreptul de a se împotrivi regelui , dacă acesta ar fi încălcat cutumele şi legile constituţionale. Din punct de vedere al relaţiilor internaţionale începe să se afirme lupta pentru supremaţia economică şi chiar pentru anexări teritoriale[3].

În noul său stadiu de dezvoltare, statul este organizat şi funcţionează pe baza unei cutume constituţionale care fixează, în primul rând, regulile de succesiune la tronul ereditar, raporturile monarhului cu supuşii săi – nobili sau ţărani aserviţi, precum şi cu orăşenii ce formează nucleul burgheziei în expansiune, modul de constituire şi conservare a adunărilor reprezentative (Camera Comunelor în Anglia, Cortesurile Generale în Spania, Stările Generale în Franţa, Dietele în principatele germane, Seimul în Polonia, Riksdag în Suedia etc.).

---

[1] *H. Schulze*, op. cit., p. 26.

[2] Ibidem, p. 71.

[3] A se vedea, în acest sens, marile descoperiri geografice ale Portugaliei şi Spaniei şi politica colonială a acestora în Asia şi America de Sud, ca şi a Angliei şi Franţei în Nordul Americii. La 7 iunie 1494 se încheie Tratatul de la Tordesillas între Spania şi Portugalia privind împărţirea teritoriilor de peste mări ce vor fi descoperite în viitor de cele două state.

Din punct de vedere spiritual, Biserica catolică şi cea ortodoxă rămân centrul de atracţie pentru cea mai mare parte a populaţiei creştine. Totuşi, reformele religioase – protestantismul şi calvinismul, vor duce la schimbări semnificative în viaţa unor biserici şi state europene, nu numai în plan teologic şi dogmatic, ci şi politic.

Problema formării statului modern nu poate fi disociată de cea a autonomiei politice a statului. Privită în sine, formarea statului modern este un proces de instituţionalizare a unor relaţii sociale raportate la caracteristicile componentelor şi la statutul (drepturi şi îndatoriri) unei populaţii determinate din punct de vedere etnic, lingvistic, cultural, psihologic, spiritual, la un teritoriu delimitat prin frontiere, precum şi la forma şi conţinutul autorităţii exercitate de un conducător (suveranul), atât asupra populaţiei, cât şi asupra teritoriului pe care locuieşte aceasta. Separată de această perspectivă instituţională, dar legată de ea este problema autonomiei politice a statului, a societăţii civile, în sensul pe care acest termen îl avea până în secolul al XVIII-lea, faţă de orice altă putere concurentă, mai precis, faţă de Biserică.

Statele moderne s-au format şi s-au consolidat ca state creştine, fie în rit catolic, ortodox sau protestant (cu toate curentele reformiste cunoscute din secolul al XVI-lea şi al XVII-lea), puterea Prinţului concurând cu cea a Papei în statele catolice. Argumentaţiei în sprijinul supremaţiei şi al infailibilităţii Papei precum şi cele ale autorităţii exclusive a Prinţului sunt cunoscute. În cele din urmă, statul s-a separat de Biserică şi niciuna dintre cele două instituţii nu se mai contestă una pe alta, ci, dimpotrivă, conlucrează cu instrumente distincte la Binele material şi spiritual al populaţiei[1].

Deşi Biserica catolică a criticat în secolul al XIX-lea prin câteva enciclice papale, laicizarea societăţii civile de către stat, după prăbuşirea comunismului, aceasta a întreprins acţiuni concrete pentru ocuparea unui loc central în cadrul societăţii civile, îndeosebi, în ceea ce priveşte educaţia şi formarea unei vieţi morale în spiritul valorilor creştine[2].

Formarea statelor europene moderne nu este opera exclusivă a forţelor sociale şi politice interne. În bună măsură, statul european modern este şi consecinţa stării de război în care au fost antrenate, practic, toate naţiunile europene. Între secolele XVI şi XVIII au existat foarte puţini ani de pace[3]. Alte state au fost răvăşite de războaie civile. Această permanentă stare de război, la care principi, regi, împăraţi şi naţiuni trebuiau să facă faţă, a grăbit formarea trăsăturilor moderne ale statelor şi, în primul rând, caracterul suveran al acestora, raporturile de cetăţenie, autoritatea aparatului administrativ, suveranitatea parlamentelor, constituirea unui complex aparat represiv, apariţia unei pieţe economice unice şi a unui sistem fiscal naţional, eficient şi unic.

Fiecare stat european a parcurs un anumit traseu politic, economic, social, confesional şi naţional, intersectându-se cu alte state. În final, fiecare stat a căpătat o fizionomie

---

[1] A se vedea *D. Colar*, Geanalogia fanatismului şi a societăţii civile, Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 89-92.

[2] Enciclica Centissimmus annus, emisă de papa Ioan Paul al II-lea la 1 mai 1991, în care se arată că „o democraţie lipsită de valori se transformă cu uşurinţă într-un totalitarism declarat sau mascat, după cum arată istoria" şi că „împărăţia lui Dumnezeu, prezentă în lume fără a face parte din lume, inspiră organizarea societăţii umane, în timp ce energiile harului divin o pătrund şi o însufleţesc".

[3] În secolul al XVII au fost patru ani de pace, iar în secolul al XVIII-lea, şasesprezece ani (apud *H. Schulze*, op. cit., p. 74).

proprie. Nu este mai puţin adevărat, însă, că fiecare stat a contribuit la formarea unei civilizaţii europene. Ideea de comunitate europeană este posterioară formării statelor europene, iar proiectul unei comunităţi europene definitive nu s-a încheiat încă. Dincolo de conflictul între statele şi naţiunile europene transpare ideea de unitate europeană care tinde să aşeze pe un plan secund vechile adversităţi medievale care separau statele. Comunitatea europeană are astăzi la bază valorile şi principiile fundamentale ale statului de drept care conferă noi dimensiuni unor tradiţionale legături comune cum ar fi religia creştină, ataşamentul faţă de problematica drepturilor omului, istoria comună, procesul democratic, patrimoniul cultural ş.a.

Într-un context politic internaţional în care se vorbeşte de ciocnirea civilizaţiilor, Europa trebuie să ofere un model de interdependenţă economică, naţională, confesională, politică, culturală în care naţiunile trebuie să-şi păstreze trăsăturile definitorii dar să conlucreze împreună la finisarea şi definitivarea comunităţii europene.

§3. Definiţia statului

Apariţia statului a fost precedată de diferite forme de organizare socială la care s-a recurs instinctiv, natural, din cerinţa resimţită de indivizii izolaţi de a se adapta unui mediu natural ostil oricărei fiinţe umane. Organizaţi apoi social, evident în forme rudimentare, indivizii componenţi ai unui grup determinat au trebuit să se adapteze unui mediu intercomunitar, alături de o diversitate de grupuri sociale formate după aceleaşi reguli. Acest nou tip de adaptare se deosebeşte fundamental de adaptarea indivizilor primari la mediul natural înconjurător. Adaptarea la mediul intercomunitar a avut un caracter social, a cărui trăsătură distinctivă a constituit-o afirmarea omogenităţii grupului prin confruntare violentă cu alte grupuri sociale. Au rămas pe terenul de „întrecere socială", grupurile comunitare cele mai dotate din punct de vedere fizic şi intelectual şi care au reuşit să descopere sau să inventeze mijloacele şi instrumentele cele mai eficace pentru protejarea şi dezvoltarea internă în competiţie cu alte grupuri sociale[1].

Numeroase studii antropologice pun în evidenţă existenţa unor popoare primitive care deşi aveau un anumit grad de organizare socială dispusă ierarhic, nu au cunoscut instituţia statului. Şi astăzi există populaţii puţin numeroase, ocupând zone geografice izolate, greu accesibile, care se organizează social conform unor principii rudimentare formate ca rezultat al experienţei sociale. Este aceasta o dovadă că apariţia statului ca formă de organizare politică a unei anumite comunităţi umane este generată de anumiţi factori constitutivi, de anumite condiţii sociale, materiale, de gradul de cultură şi de

---

[1] „Omul a găsit mijlocul să înfrâneze instinctele individuale *antisociale* şi să le pună în serviciul societăţii. El a inventat norme de conduită, menite să îngrădească autonomia unor forme sociale în folosul altora. Aceste norme, pentru stat, sunt cuprinse în codurile de drept, care fixează raporturile între individ şi împrejurimea sa. Sistemul de norme e supraindividual: el este expresia individualităţii grupului social" (*T. Brăileanu,* Politica, Ed. Albatros, Bucureşti, 2003, p. 63). Prin „instinctul antisocial" al omului, autorul înţelegea tendinţa indivizilor de a trasa o linie de demarcaţie între familie considerată a fi o celulă autonomă, intimă a societăţii, cu particularităţi bine determinate şi interese specifice, şi comunitatea politică şi economică integratoare.

apariţia raporturilor politice între membrii comunităţii[1]? În acest nou context social al raporturilor interumane, se formează, totodată, o conştiinţă socială şi de grup, apar interese politice şi se conturează primele instrumente pentru impunerea şi apărarea acestora. Toate acestea vor configura nu numai ideea de stat, dar şi practica exercitării autorităţii sale asupra unei populaţii determinate şi a unui teritoriu bine delimitat.

Obiectivul fundamental sau mai corect spus, idealul (niciodată atins) al oricărei forme de organizare politică, adică al statului, constă în realizarea uniunii perfecte între statul concret şi idealurile şi aşteptările sociale ale unei comunităţi determinate. Oricât de democratic ar fi un stat, el nu poate fi catalogat şi, mai ales, receptat în unanimitate de cetăţenii săi, ca un stat al tuturor. Acest lucru a fost posibil doar în declaraţiile demagogice ale clasei politice din statele comuniste.

Chiar şi în regimurile democratice pluraliste statul rămâne un instrument în mâinile clasei politice, utilizat de aceasta pentru realizarea programelor de guvernare ale majorităţii aflate la putere şi, după caz, pentru afirmarea unei alternative la guvernare, în cazul opoziţiei parlamentare.

Fiind un fenomen social foarte complex şi având o existenţă milenară, extinsă la scară planetară, statul a căpătat de-a lungul timpului o diversitate de definiţii. Astfel, Esmein a definit statul ca fiind personificarea juridică a unei naţiuni, precum şi ca subiect şi suport al autorităţii publice[2]. M. Hauriou definea, la rândul lui statul ca fiind personificarea juridică a unei naţiuni înfăptuită ca urmare a centralizării politice, economice şi juridice a elementelor naţiunii şi realizată în vederea creării regimului civil[3]. Tot Hauriou spunea că statul este instituţia esenţială a ordinii sociale, înfăptuită ca asigurând durata mişcării de ansamblu, lentă şi uniformă a societăţii[4].

În opinia unui alt constituţionalist francez, statul ar fi apărut şi rămâne astfel, ca fenomen natural rezultat prin diferenţierea naturală între indivizi şi prin impunerea de către un grup social a forţei sale asupra celeilalte părţi a populaţiei[5].

În esenţa sa, statul reprezintă forma prin care o colectivitate îşi realizează unitatea naţională şi politică, întemeiată pe principii de solidaritate socială, pe comunitatea de interese economice, sociale, politice, naţionale, pe tradiţii culturale, religioase şi de altă natură, precum şi pe reguli stricte de conducere şi de menţinere a ordinii juridice în limitele unui spaţiu determinat, care sunt impuse în caz de nerespectare prin constrângere şi folosirea legitimă a forţei publice. În aceasta constă şi specificitatea statului, care îl diferenţiază de alte forme de organizare politică, cum ar fi societăţile tribale. Statul preia în totalitate sub autoritatea sa ansamblul general al manifestărilor puterii politice, refuzând oricărei alte organizaţii sociale dreptul de a o exercita. Statul

---

[1] În timpurile preistorice n-au existat state, în cele protoistorice a început închegarea statelor, care abia în timpurile istorice au devenit forma caracteristică de organizaţie socială umană (a se vedea *T. Brăileanu*, op. cit., p. 50).

[2] *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel fraçais et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 1.

[3] *M. Hauriou*, Droit publique, Paris, 1916, p. 304.

[4] Idem, Precis de Droit constitutionnel, Paris, 1929, p. 91.

[5] *L. Duguit*, Traité de Droit constitutionnel, vol. I, Paris, 1927, p. 655. Acelaşi autor precizează că în sensul său cel mai general, cuvântul *stat* desemnează orice societate umană în care există o diferenţiere politică între guvernanţi şi guvernaţi (a se vedea *L. Duguit*, Manuel de droit constitutionnel, Ed. E. de Boccard, Paris, 1923, p. 14-15).

nu se confundă nici cu alte forme de organizare socială autonome cum ar fi, de pildă, Biserica sau asociaţiile de cetăţeni, inclusiv cu asociaţii care urmăresc obiective de interes general mai larg.

Sunt autori care susţin că definiţia statului întemeiată pe relevarea celor trei elemente constitutive ale acestuia (teritoriu, populaţie şi putere politică) se circumscrie doar la statul modern care a apărut în Europa în secolul al XVI-lea. Aceşti autori impun un criteriu nou în conceptualizarea fenomenului statal şi anume „raţionalitatea statală", potrivit căruia este posibil să se opună creaţiile politice „instinctive" (triburi sau cetăţi) şi structurile politice improvizaţie provenite din cuceriri (imperii sau regate), statului care este „opera raţiunii"[1]. O asemenea interpretare este discutabilă în multe privinţe, întrucât reduce realitatea statală la Europa, începând cu secolul al XVI-lea şi nu aminteşte de puternicele organizării statale anterioare din alte zone geografice precum, Asia, India ş.a.

Nu este, însă, mai puţin adevărat că existenţa puterii este anterioară apariţiei statului. În etapele iniţiale ale organizării sociale a comunităţilor umane în triburi şi clanuri, exista o ierarhie a puterii, extinsă la un anumit teritoriu, populaţia respectând norme cu un conţinut religios, dar şi laic. Aceste reguli fixau poziţia socială a fiecărui individ – conducător şi supus. Conducătorul deţinea prerogative de organizare rudimentară a relaţiilor din cadrul comunităţii. Voinţa sa era respectată iar conducerea sa, necontestată. Legăturile de rudenie din cadrul tribului, autoritatea bazată pe comunitatea de ordin familial, făceau ca organizarea tribală să fie o formă de societate fără stat[2].

Este incontestabil că în orice comunitate umană, indiferent care ar fi gradul de organizare şi de socializare a relaţiilor între indivizi, a existat o anumită diferenţiere între membrii comunităţii, inclusiv bazată pe forţă şi pe autoritate, dar nu se poate afirma despre o astfel de comunitate că ar fi fost organizată ca stat. Apelativul *stat* se raportează exclusiv la acele societăţi umane unde diferenţierea între indivizi se face pe criterii politice, iar această diferenţiere devine permanentă şi se realizează prin tehnici, metode de guvernare bine consolidate[3]. Această teorie are la bază studiile de antropologie politică, potrivit cărora diferenţierea populaţiei în conducătorii desemnaţi pe baza relaţiilor de rudenie în cadrul clanurilor sau triburilor şi restul indivizilor legaţi prin relaţii personale şi traiul comun pe acelaşi spaţiu teritorial, reprezintă o fază tranzitorie de la societăţile primitive la stat. Acest punct de vedere poate fi ilustrat şi prin numeroase pasaje din Vechiul Testament, în care se arată ca descendenţi ai unor personalităţi biblice cunoscute au stat la baza formării unor popoare[4].

Treptat, casta sau, după un termen modern, „clasa politică" se reforjează şi se perpetuează la conducere, nu după relaţii de rudenie, ci datorită calităţilor personale (cha-

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *G. Balandier*, Antropologie politică, Ed. Amarcord, Timişoara, 1998, p. 148.

[2] A se vedea şi: *Ch. Debbasch, J.M. Pontier,* Introduction a la politique, Dalloz, Paris, 2000, p. 28; *R.H. Lowie*, The Origin of the State, New York, 1927, p. 75; *Ph. Brand*, Sociologie Politique, LGDJ, Paris 2000, p. 124; *J.W. Lapierre*, Essai sur le pouvoir politique, Ophrys, Nice, 1968, p. 24.

[3] *L. Duguit*, op. cit., p. 15.

[4] „Fiii lui Iavan au fost: Elişa, Tarşiş, Chitim şi Dodanim. Din aceştia s-au format în diferite ţări, fiecare după limba sa şi după naţia sa" (Facerea, 10, 4-5).

rismei) ale liderilor. Tot acum, traiul în comun al populaţiei se circumscrie la un spaţiu teritorial determinat care va fi exploatat şi apărat de autoritatea publică împotriva intruşilor. Solidarităţii indivizilor tribului sau clanului, bazată pe relaţiile personale de rudenie, îi va lua locul o solidaritate de tip nou bazată pe apartenenţa la o anumită comunitate de ordin politic şi geografic, dar, între altele, şi de ordin cultural, lingvistic, etnic şi religios.

La rândul lor, relaţiile de rudenie se vor converti în relaţii politice extinse pe un teritoriu determinat. Dacă în comunitatea prestatală existau grupuri de indivizi legaţi între ei prin legături de rudenie, după apariţia statului, acestea evoluează, capătă funcţii şi roluri noi pentru a căror realizare se recurge la instrumente de conducere specifice. Întreaga organizare socială este subsumată formării unui sistem complex de instituţii şi raporturi de guvernare.

Distincţia şi ierarhiile între indivizi încetează de a mai fi făcute pe bază de rudenie, reproducându-se pe criterii noi, politice (roluri, funcţii de răspundere în noua comunitate). Teritoriul vechilor familii tribale sau ale clanului se diferenţiază în funcţie de rolurile fiecărei structuri noi. Treptat, reşedinţele acestora vor evolua în regiuni, districte, provincii etc. în timp ce reşedinţa regelui (conducătorului) va deveni capitala statului. Conducătorii districtelor vor fi legaţi de suveran prin relaţii de vasalitate.

Este interesant de observat că noţiunea de stat nu se reduce la puterea politică care se exercită în cadrul societăţii civile (aici termenul de *societate civilă* îl raportăm la indivizii şi organizaţiile sociale atrase în procesul guvernării şi între care există relaţii politice), ci la puterea raportată la întreaga societate privită ca organizare politică globală[1]. Într-adevăr, conceptul modern de stat apare ca suport şi forma specifică prin care se exercită şi se manifestă puterea politică (legitimă). Din această perspectivă, statul poate fi conceput ca o formă specială de obiectivare a puterii politice. Privit în acest sens, statul apare ca o structură de organizare socială caracterizată prin specializare şi stabilitate, care dispune de monopolul forţei şi constrângerii legitime şi care presupune disocierea organismelor sale conducătoare de persoanele care exercită funcţii de guvernare, supunerea guvernanţilor faţă de regulile de drept (pe care aceştia le elaborează), precum şi acceptarea regulilor respective de către cei guvernaţi.[2]

În concepţia antropologică ar trebui reţinute trei criterii de distincţie a statului şi anume:

a) suveranitatea asupra teritoriului, statul fiind o unitate politică localizată spaţial;

b) existenţa unui aparat de guvernare centralizat, care asigură apărarea legii şi menţinerea ordinii, excluzând orice acţiune autonomă, în afara autorităţii statale în aceste domenii;

c) formarea unui grup conducător separat de restul populaţiei printr-un statut propriu, şi care monopolizează ca organism (instituţie politică) mecanismul de emitere a deciziei politice[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *Ph. Braud,* Sociologie politique, LGDJ, Paris, 2000, p. 109.

[2] A se vedea, în acest sens, *D. Chagnolland,* Droit constitutionnel contemporain, Dalloz, Paris, 1999, p. 5.

[3] *G. Balandier*, op. cit., p. 155.

Din această perspectivă, organizarea politică a societăţii este definită prin capacitatea sa de a include toate instituţiile care asigură conducerea şi conservarea societăţii globale şi prin monopolul său asupra recurgerii legitime la forţa de constrângere[1].

Conceptul de stat face, astfel, apel la capacitatea acestuia:

a) de a concentra la nivelul său formele de realizare a puterii politice şi de a le utiliza în mod unitar;

b) de a crea şi menţine unitatea globală a organizării şi funcţionării societăţii;

c) de a folosi ca atribut exclusiv dominaţia şi forţa de constrângere legitimă;

d) de a crea şi apăra ordinea juridică;

e) de a se autonomiza de celelalte forme de organizare socială;

f) de a fi garantul suveranităţii naţiunii;

g) de a mobiliza şi folosi resursele materiale şi umane pentru întărirea sa şi pentru organizarea şi conducerea de ansamblu a societăţii;

h) de a apăra valorile politice şi naţionale, precum şi cele social-culturale pe care se întemeiază întregul sistem social;

i) de a întreţine relaţii internaţionale cu alte state.

În cadrul unei societăţi organizate statal, puterea politică se exercită la nivel social global şi are două funcţii principale:

a) funcţia de organizare socială;

b) funcţia de conducere a societăţii.[2]

Dintr-o asemenea perspectivă, la originea sa, statul, în sensul cel mai general al termenului, este un fapt (social) şi rămâne astfel, indiferent de forma şi caracteristicile pe care le capătă în epoca modernă. Nu este însă vorba exclusiv de dominaţia pe care statul ar impune-o asupra populaţiei.

În afară de dominaţie, statul exercită o autoritate morală şi chiar religioasă (cu excepţia statului contemporan)[3], economică (autorităţile statului stabileau în antichitate regulile generale ale producţiei, repartiţiei şi schimbului de produse), politică (statul asigură guvernarea societăţii), socială (statul este factor de echilibru social şi apără ordinea socială), juridică (statul impune şi apără ordinea de care beneficiază, la început chiar şi inegal, întreaga comunitate) şi militară.

Dintr-o perspectivă filozofică, Hegel definea statul ca o entitate abstractă, a cărei realitate însăşi de natură universală stă în cetăţenii săi, deşi el există cu adevărat, trebuind să-şi determine existenţa sa abstractă doar ca voinţă şi acţiune individuală[4].

M. Weber propune o definiţie sociologică, mult mai pragmatică şi realistă. Statul e acea asociere umană care îşi arogă (cu succes) dreptul de a avea, în graniţele unui

---

[1] Ibidem.

[2] *J. Mekhantar*, Droit constitutionnel, Ed. Eska, Paris, 1999, p. 17.

[3] În unele state islamice (de pildă, Iran, Arabia Saudită) statul exercită atât o autoritate politică, cât şi una religioasă, Constituţia incluzând principii ale Coranului (*L. Duguit*, op. cit., p. 15).

[4] *G.W.F. Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 44. Hegel afirmă că pe o anumită treaptă a istoriei, când starea naturală a omului, în care domină impulsul neînfrânat spre fapte şi sentimente neomeneşti, trebuie îngrădită din partea colectivităţii, se iveşte necesitatea unei cârmuiri şi a unei administraţii statale, a unei separări şi selectări a acestora care au a ţine cârma afacerilor de stat, a decide asupra lor, a hotărî modalitatea de aplicare şi a da dispoziţii de executare cetăţenilor însărcinaţi cu aceasta.

anumit teritoriu – şi acest „teritoriu" face parte din caracteristicile sale – monopolul asupra constrângerii fizice legitime[1]. Weber îşi continuă opinia privind rolul statului, afirmând că statul constituie un raport de dominare a oamenilor de către oameni, bazat pe instrumentul exercitării legitime a constrângerii. Pentru ca statul să existe, trebuie ca cei dominaţi să se supună autorităţii celor ce se pretind a fi, la un moment dat, dominatorii[2]. În concepţia autorului, statul modern este o unitate de dominaţie instituţionalizată, care încearcă – şi reuşeşte – în cadrul unui anumit teritoriu, să monopolizeze, ca instrument al dominaţiei, constrângerea fizică legitimă, concentrând în acest scop mijloacele materiale ale administraţiei în mâinile unui conducător, privându-i în acest scop pe toţi funcţionarii autocraţi, „cu stare", de drepturile lor anterioare asupra acestor mijloace şi aşezându-l în locul lor, în fruntea ierarhiei, pe acest conducător[3].

În epoca contemporană, definiţiile date statului au păstrat elementele clasice ale conceptului. Astfel, prof. Dissescu scria că statul este o unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni pe un teritoriu determinat în forma guvernanţilor şi guvernaţilor[4]. Anibal Teodorescu nota că „statul este forma superioară de societate omenească învestită cu puterea exclusivă de comandă asupra colectivităţii de indivizi aşezaţi pe un teritoriu determinat, ce îi aparţine în propriu[5]. Profesorul Alexianu arăta, la rândul său, că statul este o grupare de indivizi, reuniţi printr-o legătură naţională pe un teritoriu determinat şi fiind guvernaţi de o putere superioară voinţelor individuale[6].

De asemenea, Hans Kelsen preciza că, în general, statul este considerat ca o grupare de indivizi trăind pe un anumit teritoriu bine determinat şi supusă unei puteri organizate juridiceşte[7]. În concepţia lui Burdeau, statul reprezintă o entitate juridică şi în acelaşi timp o formă de manifestare a puterii politice[8].

Extrem de succint, statul mai este definit ca o instituţie care exercită controlul politic asupra unui teritoriu şi a unei populaţii date[9]. Pierre Pactet defineşte statul ca o colectivitate politică şi juridică a cărei natură şi independenţă o fac ireductibilă la alte colectivităţi, indiferent dacă acestea se situează sub sau deasupra sa[10].

La rândul său, B. Chantebout, adept al concepţiei juridice asupra statului, îl defineşte ca pe o instituţie care deţine puterea politică şi în numele căreia această putere se exercită[11]. Alt autor înţelege prin stat un tip special de asociaţie, care se poate distinge prin măsura în care asigură acceptarea regulilor de către toţi cei asupra cărora îşi reclamă jurisdicţia, prin intermediul mijloacelor ei superioare de coreţie[12]. Acelaşi

---

[1] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 8. A se vedea, în acest sens, *D. Chagnolland*, op. cit., p. 5.

[2] Ibidem, p. 9; *J. Mekhantar*, op. cit., p. 17.

[3] *M. Weber*, op. cit., p. 12.

[4] *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Socec, Bucureşti, 1915, p. 429.

[5] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 22.

[6] *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 72.

[7] *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, Bucureşti, 1928, p. 24.

[8] *G. Burdeau*, op. cit., p. 163.

[9] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 412.

[10] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 17.

[11] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 31.

[12] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 42.

autor analizează legătura între democraţie şi guvernarea unui stat şi, pe această bază, defineşte din nou statul ca o asociaţie unică al cărei guvernământ deţine o extraordinară capacitate de a obţine acceptarea regulilor sale prin intermediul forţei, coerciţiei şi violenţei (printre alte mijloace)[1]. Cele două definiţii, au practic acelaşi conţinut. Formulate din perspectiva ştiinţei politice ele sunt corecte şi nu au în vedere caracterul regimului politic într-un anumit stat. Oare statul totalitar se defineşte altfel decât statul democratic ? După părerea noastră, definiţia statului trebuie să pornească de la aspectele sale instituţionale şi funcţionale, precum şi de la esenţa şi scopul sau final. Într-o astfel de definiţie nu ne interesează caracterul metodelor şi instrumentelor de guvernare. Un stat rămâne un stat, indiferent că cei aflaţi la putere conduc cu metode democratice sau totalitare. Aceasta nu însemnă, însă, că nu am avea criteriile pentru definitivarea ca atare a statului democratic şi a statului totalitar. Rămâne de esenţa statului folosirea mijloacelor coercitive pentru a impune, dacă întâmpină din partea populaţiei, sau a unor grupuri sau indivizi o rezistenţă continuă, propria sa politică. Statul democratic va recurge la forţă în limitele prescrise în lege şi în mod legitim, pe când statul totalitar face din recurgerea la forţă o adevărată politică de stat. Guvernantul sau liderul totalitar nu are în vedere decât conservarea şi impunerea propriei sale viziuni politice sau filozofice privind societatea, viaţa, precum şi a propriilor interese, convingeri religioase, a unei anumite ideologii ş.a.

Dacă acceptăm ideea că la origine, statul utilizează forţa, trebuie să acceptăm şi concluzia că în primele asociaţii politice (statele) o minoritate recurgea în mod constant la constrângere pentru a supune o majoritate rezistentă la opresiune. Rezultă, astfel, că guvernământul democratic a apărut numai în momentul şi condiţiile în care guvernarea represivă a fost înlăturată în urma insurecţiei exercitate de popor. Aşa se explică de ce democraţia este alternativă la dictatură. În acest context, este corectă observaţia lui R. Dahl, potrivit căreia ceea ce provoacă mai direct ideile şi practicile democratice este răul cauzat de guvernământele populare (alături de cele represive n.n.), persoanelor care trăiesc sub jurisdicţia lor şi sunt obligate să se supună legilor lor, dar cărora nu li se acordă dreptul de a participa la guvernare[2].

Nu poate fi ocolită o problemă: care este temeiul pentru care într-o asociaţie politică democratică, o minoritate este dezavantajată şi, eventual, supusă unor măsuri de constrângere? Democraţia presupune de la sine recunoaşterea şi garantarea libertăţii. Dacă este aşa, şi aşa este, democraţia este incompatibilă cu „tirania majorităţii". Ideal, într-un guvernământ democratic nu ar mai trebui să existe binomul majoritate-minoritate, întrucât toţi cetăţenii sunt egali din punct de vedere politic şi tuturor li se garantează constituţional libertatea. Care este atunci criteriul distincţiei între majoritate şi minoritate? Această distincţie este reală şi se va menţine atât cât vor dura asociaţiile politice (statele). Rămâne de logica competiţiei electorale democratice ca între partidele politice să fie funcţionale instrumentele legale de atragere a electoratului. De aceea corpul electoral este divizat şi în final va învinge şi va conduce societatea o anumită majoritate. Minoritatea va trebui să accepte rigorile guvernării democratice (majoritare).

---

[1] Ibidem, p. 46.

[2] Ibidem, p. 49.

Nu tuturor cetăţenilor şi grupurilor li se va garanta libertatea, întrucât aceasta înseamnă dreptul de a face tot ceea ce nu dăunează celorlalţi. Şi în societăţile democratice rămân minorităţi constrânse şi ne referim la minorităţi sexuale, minorităţi delicvente, minorităţi religioase (secte periculoase, dăunătoare) ş.a., a căror libertate trebuie îngrădită într-un cadru legal pentru apărarea ordinii, moralei şi sănătăţii publice. Sigur, există şi alte minorităţi pe care statul este dator să le ocrotească, chiar prin măsuri de discriminare pozitivă (de pildă persoanele infectate cu virusul H.I.V., alcoolicii, persoanele aflate sub influenţa drogurilor). În rest, statul democratic trebuie să garanteze fiecăruia un tratament egal. De aceea constituţiile, statelor democratice instituţionalizează criteriile nediscriminării.

În teoria marxistă se consideră că „istoria tuturor societăţilor este istoria luptelor de clasă"[1]. Potrivit acestei concepţii, statul este apreciat ca un instrument al luptei (şi dominaţiei) de clasă, care a apărut ca rezultat al conflictelor inerente existente în societate şi care are rolul de a înfăptui conducerea societăţii de către clasa dominantă (prin dictatură). Marx considera că prin stat se înţelege de fapt maşina guvernamentală, în măsura în care aceasta, prin diviziunea muncii formează un organism propriu, distinct de restul societăţii[2]. În lucrarea Originea familiei, a proprietăţii private şi a statului, Engels analizează statul ca o instituţie, care pe o anumită treaptă de dezvoltare a societăţii, în care începuse să se afirme relaţii interumane bazate pe proprietatea privată şi pe inegalitate socială, capătă rolul de a permanentiza „nu numai începuturile împărţirii în clase a societăţii, dar şi dreptul clasei avute de a exploata pe cei neavuţi, precum şi dominaţia ei asupra acestora[3].

Engels reia în esenţă contribuţiile autorilor care susţinuseră cu mult înaintea sa că forţa publică se desprinde din ansamblul unei populaţii ce vieţuia conflictual, pentru a disciplina şi reglementa relaţiile între indivizi astfel încât să se elimine „liberul arbitru"[4]. „Ieşit" din sânul societăţii, statul se situează deasupra ei şi se înstrăinează de aceasta. Apărut astfel, statul se identifică cu forţa publică, care nu mai coincide nemijlocit cu populaţia şi care se organizează ca o forţă militară[5]. Engels nu este însă consecvent în caracterizarea statului ca un instrument situat deasupra claselor sociale. Dimpotrivă, Engels asociază statul, clasei deţinătoare a puterii economice, pe care cu sprijinul statului o converteşte ca putere politică de care se foloseşte pentru a asupri

---

[1] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. I, Ed. Politică, Bucureşti, 1966, p. 14.

[2] *K. Marx*, Critica Programului de la Gotha, vol. II, p. 23.

[3] *Marx, Engels*, op. cit., vol. II, p. 242.

[4] *Engels*, op. cit., vol. II, p. 296-297: „statul nu este nicidecum o forţă impusă societăţii din afară; el nu este, de asemenea, *nici realitatea ideii morale, imaginea şi realitatea raţiunii*, după cum susţine Hegel. Statul este, dimpotrivă, un produs al societăţii pe o anumită treaptă de dezvoltare; el stă mărturie faptului că această societate s-a încurcat într-o contradicţie de nerezolvat cu sine însăşi, că s-a scindat în antagonisme de neîmpăcat, din care nu este în stare să se elibereze. Dar pentru ca aceste antagonisme, aceste clase cu interese economice contradictorii să nu se macine unele pe altele şi să nu macine şi societatea într-o luptă stearpă, a devenit necesară o forţă care, stând în aparenţă deasupra societăţii, să atenueze conflictul, să-l ţină în limitele *ordini*. Această forţă, ieşită din sânul societăţii, dar care, situându-se deasupra ei, se înstrăinează din ce în ce mai mult de ea, este statul".

[5] În politologia contemporană statul este definit de asemenea, ca o forţă publică formată din guvernanţi, distinctă de restul populaţiei (guvernaţi).

alte clase sociale[1]. În gândirea filozofică marxistă statul a apărut, aşadar, ca o necesitate istorică determinată de scindarea societăţii în clase sociale[2]. Statul ne apare ca prima forţă ideologică ce domină oamenii[3].

Întreaga filosofie marxistă privind statul are în centrul ei ca un factor determinant al acestuia, procesul de formare a diviziunii sociale a muncii, instituţionalizarea proprietăţii private şi, pe această bază, apariţia inegalităţilor sociale şi a exploatării muncii unora de către alţi membri ai societăţii. Se observă, aşadar, preeminenţa factorului economic în apariţia statului. În centrul acestei concepţii se află ideea potrivit căreia statul a luat fiinţă chiar în cadrul conflictului dintre clase, din nevoia de a ţine în frâu antagonismele dintre acestea. De aceea, statul este, de regulă, statul clasei celei mai puternice, al clasei dominante din punct de vedere economic, care, cu ajutorul lui, devine dominantă şi din punct de vedere politic, dobândind astfel noi mijloace pentru oprimarea şi exploatarea clasei asuprite[4].

În Critica Programului de la Gotha (Programul partidului muncitoresc german), Marx abordează esenţa statului afirmând, asemenea lui Engels, că rolul clasei muncitoare este transformarea statului dintr-un organ situat deasupra societăţii, într-unul cu totul subordonat ei[5]. Se introduce în aceeaşi lucrare şi conceptul de „dictatură revoluţionară a proletariatului" ca formă a statului specifică perioadei de tranziţie între societatea capitalistă şi cea comunistă, în care proletariatul organizat ca o clasă dominantă va folosi dominaţia sa politică pentru a prelua pentru sine puterea economică a burgheziei deposedând-o de capital şi de mijloacele de producţie, care vor fi socializate şi centralizate ca proprietate de stat.

Construind această schemă teoretică, care a prins contur practic odată cu victoria revoluţiei bolşevice din 1917 şi s-a extins după 1945 pe parcursul a aproape cinci decenii în fostele ţări socialiste, Marx şi Engels au deformat conceptul de putere politică, calificând-o în mod eronat ca violenţa organizată de o clasă pentru asuprirea alteia[6]. Dacă afirmaţia se potrivea regimurilor monarhice absolutiste din perioada feudalismului, în care puterea politică era concentrată în mâinile Coroanei regale şi a clasei nobiliare, la jumătatea secolului al XIX-lea (când a fost scris Manifestul Partidului Comunist) o atare definiţie a puterii politice nu mai putea să aibă un corespondent real, întrucât Revoluţia americană din 1776 şi documentele preconstituţionale ameri-

---

[1] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 298.

[2] Ibidem, p. 300. Este necesar de remarcat că Engels fundamentează nu numai apariţia statului în contextul stratificării societăţii în clase sociale, dar în acelaşi timp, proiectează o epocă istorică în care clasele sociale vor dispărea şi o dată cu ele va dispărea şi statul. „Clasele vor dispărea tot atât de inevitabil precum au luat fiinţă în trecut. Odată cu ele va dispărea inevitabil şi statul. Societatea care va organiza în chip nou, producţia pe baza asocierii libere şi egale a producătorilor, va trimite maşina de stat acolo unde-i va fi atunci locul: la muzeul de antichităţi, alături de roata de tors şi de toporul de bronz".

[3] Ibidem, p. 367. „Societatea îşi creează un organ pentru apărarea intereselor ei comune împotriva atacurilor interne şi externe. Acest organism este puterea de stat. Abia constituit, acest organ se autonomizează faţă de societate, şi anume cu cât mai mult cu cât devine mai mult organul unei clase determinate şi impune mai direct dominaţia acestei clase".

[4] Ibidem, p. 298.

[5] Idem, vol. II, p. 22.

[6] Idem, vol. I, p. 32.

cane, începând cu „Declaraţia poporului din Virginia" (1776) şi sfârşind cu Constituţia S.U.A. din 1787, precum şi Revoluţia franceză din 1789 şi „Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului" din 1789, au fundamentat teoretic şi instituţional principiul suveranităţii poporului ca titular al puterii politice şi principiul reprezentării, potrivit căruia poporul suveran încredinţează prerogative ale puterii sale suverane unor reprezentanţi ai săi desemnaţi prin alegeri libere şi democratice[1]. Pentru Marx şi Engels, însă, competiţia electorală democratică între partidele politice pentru cucerirea puterii şi exercitarea ei prin organisme reprezentative, care să exprime voinţa suverană a poporului era automat calificată ca „parlamentarism", termen căruia Marx şi Engels îi atribuie conotaţii peiorative. Pentru Marx şi Engels orice luptă de clasă este o luptă politică, ori în concepţia lor lupta politică presupune violenţă, distrugerea sau înrobirea unei clase de către o altă clasă.

Marx şi Engels au absolutizat prerogativele puterii executive în detrimentul celei legislative, apreciind că într-un stat (Marx şi Engels se refereau la Prusia monarhică) nu pot coexista două puteri suverane – puterea executivă şi puterea legislativă[2].

În mod remarcabil şi fiind influenţat de Hegel, Marx selectează şi analizează factorii de configurare a statului care sunt de ordin economic, social, geografic, demografic etc.[3] La rândul său, Engels analizează într-o scrisoare către Marx (din 6 iunie 1853) caracterul determinativ al factorilor geografici asupra statului[4].

---

[1] Teoriei marxiste i-a fost străină ideea că Reprezentanţele naţionale puteau în mod real să exprime puterea suverană a poporului. În fapt, Marx şi Engels au absolutizat puterea centralizatoare a executivului convertind peste timp, printr-o construcţie filozofică eronată, utopică, puterea regală absolută în puterea statului de dictatură a proletariatului, corespondentul statului medieval condus de un rege absolut. Tocmai de aceea, criticii democraţiilor populare (socialiste) puneau pe acelaşi plan monarhiile absolutiste cu „republicile socialiste monarhice" (aluzie la puterile cvasiabsolute ale liderilor partidelor comuniste, care erau concomitent şefi de stat).

[2] „Nu încape îndoială că dintre aceste două puteri, una trebuie s-o nimicească pe cealaltă. Două puteri suverane nu pot funcţiona concomitent şi alături una de alta într-un singur stat. Asta ar fi o absurditate de felul cvadraturii cercului" (*Marx, Engels*, op. cit., vol. I, p. 274). A se vedea şi articolul scris de *K. Marx* în Noua gazetă renană nr. 138 din 9 noiembrie 1848 referitor la contradicţia constituţională dintre regele Prusiei şi Adunarea legislativă a acesteia, apud *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. VI, Ed. Politică, Bucureşti, 1959, p. 5-6.

[3] În Scrisoarea către Annenkov, Marx afirmă: „luaţi un anumit stadiu de dezvoltare a forţelor de producţie ale oamenilor, şi veţi avea o formă corespunzătoare *(commerce)* şi de consum. Luaţi anumite trepte de dezvoltare a producţiei, a schimbului, a consumului şi veţi avea o formă corespunzătoare de orânduire socială, de organizare a familiei, a stărilor sau claselor, într-un cuvânt, o societate civilă corespunzătoare. Luaţi o anumită societate civilă şi veţi avea un regim politic corespunzător care nu este altceva decât expresia oficială a acestei societăţi" (*Marx, Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 414).

[4] Ibidem, p. 231-232, 298. Datorită climei, precum şi naturii solului, în special marilor pustiuri care se întind din Sahara, de-a curmezişul Arabiei, Persiei, Indiei, Tatariei, până la cele mai înalte podişuri ale Asiei în aceste zone geografice nu s-a înregistrat marea proprietate funciară. Această teză va fi reluată de Engels în lucrarea Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane, scrisă în 1888, de astă dată cu referire la preeminenţa factorilor economici asupra puterii politice şi a statului. „Aşadar, cel puţin în istoria modernă avem dovada că toate luptele politice sunt lupte de clasă şi că toate luptele de emancipare a claselor, cu toată forma lor în mod necesar politică – căci orice luptă de clasă este o luptă politică – gravitează, în ultimă instanţă, în

În scrisoarea adresată lui C. Schmidt la 27 octombrie 1890 Engels afirmă că într-un stat modern, dreptul nu numai că trebuie să corespundă situaţiei economice generale, să fie expresia ei, dar trebuie să fie şi o expresie consecventă, care să nu se dezmintă pe sine însăşi prin contradicţii interne[1]. Este interesant de menţionat că în întreaga teorie a dreptului constituţional contemporan, acest tip de analiză, în care problematica statului este raportată la configurarea factorilor de mediu, este deja un bun comun. Este interesant de remarcat că teoria marxistă a prefigurat şi dispariţia statului în condiţiile în care vor fi dispărut antagonismele de clasă[2]. În lucrarea Anti-Dühring, Engels afirmă că proletariatul cucereşte puterea de stat şi transformă mijloacele de producţie mai întâi în proprietate de stat[3]. Prin acesta, statul îşi pierde funcţia de reprezentant al clasei dominante din punct de vedere economic (întrucât deţine principalele mijloace de producţie şi capital) şi devine, spune Engles, reprezentantul societăţii întregi, transformându-se singur în ceva de prisos. Engels proiectează o societate idilică din care, după socializarea mijloacelor de producţie, ar dispărea antagonismele de clasă şi clasele sociale, ceea ce ar determina dispariţia statului[4]. Engels face aici dovada unui simplism dezarmant în conceperea proceselor sociale, care implică relaţii între indivizi, precum şi între aceştia şi organizaţii sociale. În condiţiile dispariţiei statului, preconizată de Engels, guvernarea ar urma să fie „înlocuită cu administrarea lucrurilor şi conducerea proceselor de producţie"[5]. Engels nu explică, însă, în ce constă „administrarea lucrurilor" sau „conducerea proceselor de producţie" cine este „administrator" şi cine va fi „administrat", cine va fi „conducător" al proceselor de producţie şi cine va fi „condus". Engels se mulţumeşte să afirme că statul „dispare treptat"[6].

Lenin a preluat tezele marxiste privind statul, apelând îndeosebi la caracteristicile acestuia de a fi instrumentul luptei de clasă a proletariatului condus de partidul bolşevic. Instaurarea dictaturii proletariatului a devenit, după revoluţia bolşevică din 1917, un obiectiv central al puterii de stat în Rusia[7]. În lucrarea Statul şi revoluţia, Lenin reafirmă teza că „statul este produsul şi manifestarea caracterului de neîmpăcat a con-

---

jurul emancipării economice. Astfel, cel puţin aici, statul, orânduirea politică constituie elementul subordonat, iar societatea civilă, domeniul relaţiilor economice – elementul hotărâtor".

[1] Ibidem, p. 465.

[2] Ibidem, p. 32. „Când în cursul dezvoltării vor fi dispărut deosebirile de clasă şi întreaga producţie va fi fost concentrată în mâinile indivizilor asociaţi, atunci puterea publică îşi va pierde caracterul ei politic". Realizând aceste obiective, „proletariatul va desfiinţa propria sa dominaţie de clasă. Locul vechii societăţi burgheze, cu clasele şi antagonismele ei de clasă, îl ia o asociaţie în cadrul căreia dezvoltarea liberă a fiecăruia este condiţia pentru dezvoltarea liberă a tuturora".

[3] *Fr. Engels*, Anti-Dühring, Ed. PMR, Bucureşti, 1952, p. 329.

[4] Ibidem, p. 330. „De îndată ce nu mai există nicio clasă socială care să trebuiască să fie oprimată, de îndată ce, împreună cu dominaţia de clasă şi cu lupta pentru existenţă, care-şi are temeiul în anarhia de până acum a producţiei, sunt înlăturate şi ciocnirile şi excesele de aici, nu mai este nimic de reprimat, nimic care să facă necesară o forţă specială de represiune, un stat".

[5] Ibidem.

[6] „Dictatura proletariatului este războiul cel mai necruţător şi mai plin de sacrificii al clasei cele mai noi, împotriva unui duşman mai puternic, a cărei existenţă se înzeceşte prin răsturnarea ei" (*V.I. Lenin*, Opere, vol. XXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 7-8).

[7] Ibidem.

tradiţiilor de clasă. Statul apare acolo, atunci şi în măsura în care, unde, când şi în măsura în care contradicţiile de clasă nu pot fi obiectiv împăcate"[1]. Şi Lenin consideră că „statul este un organ de dominaţie de clasă, un organ de asuprire a unei clase de către o altă clasă"[2]. De asemenea, Lenin îşi însuşeşte teza marxistă potrivit căreia statul va dispărea treptat.

Este interesant de observat că dacă proletariatul în concepţia marxistă, desfiinţează statul burghez prin violenţă, statul astfel rezultat, ca „forţă specială de reprimare" exercită dominaţia de clasă după care „dispare treptat". Se poate observa cu uşurinţă aici simplismul afirmaţiei că „statul va dispărea treptat" sau că va „adormi" după preluarea şi socializarea mijloacelor de producţie. Lenin caracterizează acest stadiu în evoluţia istorică a omenirii ca fiind „democraţia cea mai deplină"[3]. El foloseşte însă impropriu termenul de democraţie. În realitate, el este stăpânit întru totul de ideea de dominaţie exercitată de proletariat prin intermediul statului. Preluând teza marxistă a revoluţiei violente, Lenin absolutizează rolul reprimator al statului bolşevic[4]. În concepţia sa, „proletariatul" are nevoie de puterea de stat, de organizarea centralizată a forţei, de organizarea violenţei atât pentru reprimarea împotrivirii exploatatorilor, cât şi pentru conducerea uriaşei mase a populaţiei, a ţărănimii, a micii burghezii, a semiproletarilor în vederea organizării economiei socialiste"[5].

Dacă la Marx şi Engels problema dictaturii proletariatului este tratată îndeosebi ca o problemă teoretică, la Lenin ea devine una practic politică. „Marile probleme din viaţa popoarelor, scrie Lenin se rezolvă numai prin forţă"[6]. Lenin a absolutizat această idee considerând că problema dictaturii este problema fundamentală a mişcării muncitoreşti în epoca contemporană lui[7]. Lenin a susţinut şi a incitat la „folosirea de către popor a violenţei faţă de cei care exercită violenţa împotriva poporului"[8]. Ca metodă de conducere prin dominaţie şi represiune, dictatura nu recunoaşte nicio altă putere şi nicio altă lege, nicio normă, indiferent de la cine ar fi emanat ea[9]. La fel ca şi Marx şi Engels, Lenin nu i-a în considerare parlamentarismul, jocul politic democratic desfăşurat în Europa occidentală, constituţionalismul modern bazat pe pluralism, suveranitatea poporului, întemeiată pe drepturi şi libertăţi cetăţeneşti. Lenin converteşte propagandistic lupta politică în concepţia sa despre dictatură. „Între puterea de stat exercitată în Europa occidentală şi cea bolşevică nu există o diferenţă de esenţă.

---

[1] *V.I. Lenin*, op. cit., vol. XXV, p. 380-381.

[2] Ibidem, p. 381.

[3] Ibidem. A se vedea, pentru detalii, şi *C. Ionescu*, Reflecţii critice privind analiza teoriei marxiste a statului, R.D.P. nr. 2/2002.

[4] *V.I. Lenin*, op. cit., vol. XXV, p. 396. „Statul este o organizare specială a forţei, o organizare a violenţei în vederea reprimării unei anumite clase" Cu această definiţie, Lenin reia caracterizarea lui Engels potrivit căreia statul nu este altceva decât o maşină pentru „reprimarea unei clase de către o altă clasă" (*Fr. Engels*, Introducere la ediţia din 1891 a lucrării lui *K. Marx*, Războiul civil din Franţa, apud *Marx, Engels*, op. cit., vol. I, p. 431-432).

[5] Ibidem, p. 398.

[6] *V.I. Lenin*, Opere, vol. XXXI, p. 329.

[7] Ibidem, p. 324.

[8] Ibidem.

[9] Ibidem: „Puterea nelimitată, neîngrădită prin legi şi care se sprijină pe forţă, în sensul cel mai direct al cuvântului, tocmai aceasta şi este dictatura".

Deosebirea ar consta doar în faptul că în timp ce dictatura exercitată asupra poporului este o putere deţinută de o minoritate asupra unei majorităţi (poporul), dictatura proletariatului este dictatura unei imense majorităţi (a poporului revoluţionar) asupra unei minorităţi"[1].

Semnificativ este faptul că Lenin separă „poporul revoluţionar" de restul populaţiei. Numai „poporul revoluţionar" exercită dictatura[2]. Se subînţelege că în această concepţie „poporul revoluţionar" poate exercita dominaţia, dictatura şi asupra altor componente (nerevoluţionare) ale populaţiei, aşa cum de altfel a confirmat practica istorică atât în Rusia sovietică, cât şi în statele care după 1945 au fost constrânse militar, politic şi economic să accepte regimul politic socialist.

Potrivit teoriei leniniste a statului, rolul dictaturii proletariatului constă în răsturnarea prin violenţă a burgheziei, confiscarea proprietăţii ei, sfărâmarea întregului aparat de stat burghez parlamentar, judiciar, militar, birocratic, administrativ[3]. Lenin nu abordează, însă, statul din punct de vedere filozofic sau ştiinţific, ci pur ideologic şi propagandistic, opunând statul de dictatură a proletariatului, condus de partidul comunist, statelor de democraţie parlamentară de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea[4].

Lenin reduce problematica statului la lupta între diferite clase sociale şi îşi însuşeşte opinia lui Engels potrivit căreia statul nu a existat întotdeauna ci a apărut „acolo şi atunci când apare împărţirea societăţii în clase, când apar exploatatorii şi exploataţii"[5]. Absolutizând antagonismul între „exploatatori" şi „exploataţi" fără însă a explica cele două noţiuni, Lenin se pronunţă pur şi simplu în sensul că statul reprezintă un aparat special în vederea folosirii sistematice a violenţei şi pentru a supune pe oameni violenţei[6].

Statul apare prin desprinderea din ansamblul populaţiei, a unui grup deosebit de oameni, a cărui exclusivă îndeletnicire este aceea de a guverna şi care, pentru a guverna are nevoie de un aparat special de constrângere spre a supune prin violenţă voinţa altora[7]. Fără discuţie, statul are prin esenţa sa şi o latură violentă, dar nu exercitarea violenţei este scopul său social principal.

Lenin a stabilit o legătură indestructibilă între comunism şi stat. În această conexiune, statul serveşte ca instrument al dominaţiei de clasă iar partidul are rolul predominant nu numai în ceea ce priveşte conducerea exercitată de stat, ci şi în întreaga societate. În concepţia lui Lenin, partidul comunist guvernează şi domină uriaşul aparat de stat[8].

---

[1] Ibidem, p. 334-335. Lenin făcea distincţie între „poporul revoluţionar" şi întregul popor, dictatura fiind exercitată doar de „elementele" revoluţionare ale acestuia.

[2] Ibidem, p. 377.

[3] *V.I. Lenin*, op. cit., vol XXXI, p. 167, 171: „dictatura proletariatului este forma cea mai hotărâtă şi mai revoluţionară a luptei de clasă a proletariatului împotriva burgheziei".

[4] „Doctrina asupra statului serveşte ca justificare a privilegiilor sociale, ca justificare a existenţei exploatării, ca justificare a existenţei capitalismului" (*V.I. Lenin*, Opere, vol. XXIX, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 456).

[5] Ibidem, p. 458.

[6] Ibidem.

[7] Ibidem, p. 459, 461. „Statul a fost totdeauna un aparat determinat desprins din societate şi compus dintr-un grup de oameni care se îndeletnicesc numai, sau aproape numai, sau mai ales cu guvernarea".

[8] Idem, vol. XXXI, p. 354.

Atât Marx şi Engels, cât şi Lenin au absolutizat diferenţierile sociale pe care le-au convertit în antagonisme între clase sociale, au folosit statul pentru a oferi instrumentul cel mai eficace pentru cucerirea prin forţă a puterii politice, excluzând din acest proces, competiţia parlamentară, metodele democratice ale jocului politic întemeiat pe pluralitatea doctrinelor şi programelor partidelor[1].

Revenirea la ideea de violenţă este obsedantă la Marx şi Engels, dar îndeosebi în lucrările lui Lenin. O asemenea abordare a problematicii statului, poate fi explicată prin faptul că de fiecare dată când s-au pronunţat în acest domeniu, Marx, Engels şi Lenin au făcut-o în legătură cu producerea unor mişcări revoluţionare. În acest fel, concepţia marxistă privind puterea politică în general, statul în special, are o tentă propagandistică, de introducere a unui comportament revoluţionar, de incitare la violenţă socială a unor pături sociale împotriva altora[2].

În literatura noastră de specialitate, prof. Deleanu a apreciat că statul este, în sens restrictiv şi concret, ansamblul organelor politice de guvernare şi că el desemnează aparatul de direcţionare a societăţii politice[3]. Profesorul Muraru arată că într-o accepţiune restrânsă, „prin stat se înţelege forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul statal"[4]. Profesorul Drăganu defineşte statul ca o instituţie „având ca suport o grupare de oameni aşezată pe un spaţiu delimitat, capabilă de a-şi determina singură propria sa competenţă şi organizată în vederea exercitării unor activităţi care pot fi grupate în funcţiile: legislativă, executivă şi jurisdicţională"[5].

Indiferent de formulările folosite în definirea statului de diverşi autori, elementele esenţiale ale definiţiei complete a acestuia sunt următoarele:

a) forma de organizare politică a unei colectivităţi umane constituite istoric;

b) localizarea geografică;

c) existenţa unui grup conducător învestit cu atribuţii de guvernare şi de exercitare a autorităţii publice în numele poporului:

d) prerogativa grupului conducător de a stabili şi a apăra ordinea statală şi, în cadrul acesteia, a celei juridice.

Din această perspectivă, statul poate să apară, pe de-o parte ca ansamblu de instituţii învestite prin constituţie sau în conformitate cu aceasta, cu prerogative de putere şi, pe de altă parte, ca un fenomen social în care se sintetizează toate actele şi faptele prin care se exercită puterea şi care au ca rezultat organizarea şi coeziunea unei colectivităţi umane localizate spaţial şi temporal.

Se poate conchide că *statul este forma instituţionalizată de organizare politică a unei colectivităţi umane constituite istoric şi localizate geografic pe un anumit teritoriu, în care un grup de indivizi, deţinând în virtutea suveranităţii poporului şi ca expresie a voinţei acestuia, ori ilegitim, prerogativele şi instrumentele exercitării auto-*

---

[1] Lenin recunoaşte că fără parlamentarism şi fără introducerea votului universal, clasa muncitoare nu ar fi avut posibilitatea să se manifeste politic (ibidem, p. 471).

[2] „Statul este o maşină de asuprire a unei clase de către alta, o maşină pentru a ţine în stare de supunere faţă de o clasă celelalte clase subordonate acesteia" (ibidem, p. 464).

[3] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Procopiu, Iaşi, 1992, p. 8.

[4] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 89.

[5] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 116.

rităţii publice, ale elaborării şi aplicării normelor de convieţuire socială, exprimă şi apără interesele fundamentale ale statului şi ale naţiunii impunând voinţa acestora ca voinţă general-obligatorie, ori îşi servesc propriile scopuri şi interese.

O cerinţă esenţială pe care trebuie să o îndeplinească orice stat democrat este ca autorităţile publice să fie legitime iar legitimitatea rezultă, în primul rând, din învestirea acestora cu putere de comandă, constrângere şi dominaţie de către cetăţeni, în alegeri libere şi periodice[1]. De asemenea, în organizarea şi funcţionarea statului este necesar să se respecte cadrul constituţional şi legal de exercitare a puterii. Ignorarea de către guvernant a acestui cadru afectează chiar legitimitatea guvernării[2]. Orice stat se bazează pe solidaritatea şi unitatea cetăţenilor săi, indiferent care ar fi identitatea lor etnică. Se înţelege că statul trebuie să acorde un tratament egal sub toate aspectele guvernării tuturor cetăţenilor săi, fără nicio deosebire. Principiul solidarităţii a fost inclus în proiectul Constituţiei europene şi a fost introdus şi în Constituţia României în 2003.

Întrucât în studierea statului, privit atât ca fenomen cât şi ca ansamblu de organizare, sunt interesaţi deopotrivă specialiştii în ştiinţele politice ca şi juriştii, considerăm util să punctăm principalele elemente ale noţiunii de stat din perspectivă politologică, sociologică ca şi din perspectivă juridică.

§4. Analiza politologică a statului

Potrivit unei definiţii politologice, statul reprezintă o comunitate politică ocupând un anumit teritoriu, având un guvern şi beneficiind de suveranitate atât în interior cât şi în afara graniţelor sale[3].

Într-o analiză politologică, statul apare deci ca o *colectivitate umană istoriceşte constituită şi organizată pe un anumit teritoriu, care se structurează politic în grupul de guvernanţi şi restul populaţiei.* Modul de constituire şi organizare diferă de la stat la stat şi poate fi generat de factori naturali (aşezarea geografică, conformaţia solului); militari (cuceriri teritoriale); economici (bogăţiile naturale) etc.

Din această definiţie rezultă cel puţin patru elemente definitorii ale noţiunii de stat din perspectiva analizei politologice: a) organizarea politică a unei comunităţi umane; b) gradul de coeziune a colectivităţii respective; c) raporturile de comandă/supunere (subordonare) existente între guvernanţi şi guvernaţi; d) legitimitatea exercitării autorităţii şi a puterii de comandă (dominaţie) de către guvernanţi.

Cerinţa unui anumit grad de organizare socială şi politică are o importanţă deosebită pentru a se face deosebire între formaţiunile prestatale cu caracter rudimentar, caracterizate prin anarhie, dezordine socială şi statul care presupune o organizare socială ordonată şi ierarhizată.

---

[1] *T. Michalon*, A la recherche de la légitimité de l'Etat, în Revue française de droit constitutionnel, nr. 34/1998. În orice societate unde există o diferenţiere între guvernanţi şi guvernaţi există indivizi care comandă altor indivizi, sub sancţiunea constrângerii materiale (*L. Duguit*, Manuel de droit constitutionnel, Ed. E. de Boccard, Paris, 1923, p. 15).

[2] *J.M. Breton*, L'Etat et la légalité: contribution à une dialectique de la democratie (l'exemple français), Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 3/1997.

[3] *J.C. Plano, M. Greenberg*, The American Political Dictionary, The Dreyden Press, Hinsdale, Illinois, 1976, p. 18.

Coeziunea unei colectivităţi umane este dată în primul rând de comunitatea limbii vorbite, de factori etnici, de valorile culturale şi tradiţiile comune, de comunitatea de viaţă economică, de valorile politice, de solidaritatea indivizilor, indiferent care ar fi structura etnică a populaţiei ş.a.

Coeziunea unei societăţi organizată statal poate fi privită sub mai multe aspecte: a) istoric (valorile şi tradiţiile istorice păstrate şi respectate în procesul de formare şi dezvoltare a naţiunii pe teritoriul statului respectiv); b) economic (tradiţiile dezvoltării economice); c) culturale (limba şi cultura comună); d) religios (respectarea unui anumit cult religios); e) politic (instituirea puterii politice, organizarea politică unitară); f) stabilirea instituţiilor guvernante; g) naţional (preponderenţa în ansamblul populaţiei a unei naţiuni în raport cu minorităţile naţionale) etc.

Raporturile politice bazate pe principiul comandă/supunere (subordonare) presupun puterea de constrângere exercitată de stat[1]. Prerogativa statului de a adopta sau sancţiona norme de conduită, inclusiv în domeniul organizării vieţii publice şi al guvernării şi a le pune în aplicare, precum şi de a pedepsi încălcarea acestora constituie un atribut inerent al statului. Această prerogativă este înfăptuită de organisme specializate, învestite în mod legitim cu atribuţii de putere.

Dacă privim însă statul, făcând abstracţie de indivizii care exercită la un moment dat puterea, acesta ne apare ca un fenomen social manifestat printr-o multitudine de acte şi fapte de guvernare.

Întotdeauna există o legătură de determinare reciprocă între istoria politică a unui stat şi reglementarea sa constituţională. Momentele importante din istoria politică a statului generează schimbări structurale la nivelul instituţiilor constituţionale. Pe de altă parte, constituţiile reflectă noile realităţi politice şi formează cadrul evoluţiei acestora. Constituţia devine astfel un creuzet în care se experimentează valori şi obiective politice, chiar procese politice. În timp, practica şi experienţa constituţională, care reflectă un sistem politic determinat, vor consolida instituţiile politice, dar totodată, vor pune în evidenţă eventualele carenţe ale guvernării. În aceste situaţii, revizuirile constituţiei în vigoare vor urmări corectarea instrumentelor şi mecanismelor de conducere, astfel încât să existe un echilibru între constituţie şi viaţa politică, iar constituţia să reflecte corect şi realităţile sociale şi politice.

§5. Analiza sociologică a statului

Din perspectiva sociologică, statul sau, altfel spus, fenomenul puterii publice reprezintă un produs al evoluţiei sociale a civilizaţiilor. Încercând să explice apariţia monarhiei în civilizaţiile orientale, Mihail Fărcăşanu atrăgea atenţia că diferitele cauze geografice, climatice şi chiar rasiale au contribuit ca atitudinea omului să fie diferită în zona mediteraneană sau în Valea Gangelui. „Între claritatea cerului atic şi nebulozitatea cerului asiatic, între piatra arhipelagului elen şi stepa montană a răsăritului, există o opoziţie care s-a proiectat, de asemenea, în formele de gândire, de organizare şi activitate umană”[2]. Chiar şi sociologul german M. Weber a condiţionat din punct de vedere

[1] *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 65.

[2] *M. Fărcăşanu*, Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol al II-lea”, Bucureşti, 1940, p. 59.

economic fenomenele sociale. În opinia sa, apariţia monarhiei egiptene şi a statului supercentralizat a fost generată de necesitatea întocmirii marilor lucrări hidrografice din delta Nilului. Weber a extins condiţionarea economică, climatică şi geografică a fenomenelor sociale, la fenomenele politice, la stat. În felul acesta şi apariţia statului, modul de configurare a acestuia depind de factori naturali. Sociologul german observă că „organizarea pe stări a uniunilor politice şi sociale a fost larg răspândită. Dar chiar şi statul organizat pe stări *rex et regnum*, a fost cunoscut în accepţia occidentală numai în Occident"[1]. „Statul" ca atare, în sensul unei instituţii politice, cu o „constituţie" raţional întocmită, cu un sistem juridic raţional întocmit şi cu o administraţie călăuzită după reguli raţional statuate – „legi" – aplicată de funcţionari profesionişti, este cunoscut în această combinaţie de caracteristici esenţiale, decisive pentru el, numai în Occident, chiar dacă încercări rudimentare au existat şi în alte zone[2]. Analiza întreprinsă de Max Weber asupra diferitelor moduri de organizare socială şi politică şi a diferenţelor existente din acest punct de vedere între civilizaţia occidentală şi cea asiatică, îl îndeamnă pe acesta să aprecieze că „va trebui ca activitatea sociologică şi istorică să-şi pună ca obiectiv dezvăluirea, pe cât posibil, a tuturor acelor influenţe şi legături cauzale care se pot explica satisfăcător prin reacţii la destine şi la mediul înconjurător"[3].

Potrivit sociologului E. Durkheim, statul a apărut ca rezultat al diviziunii sociale a muncii.[4] Această idee a fost preluată în chip vulgarizator de Marx care a conceput statul ca un fenomen istoric constituit odată cu apariţia proprietăţii private asupra mijloacelor de producţie şi cu împărţirea societăţii în clase antagoniste. De aici şi accentul pus în doctrina marxistă pe stat ca instrument al dominaţiei unei clase sociale asupra alteia sau, aşa cum aprecia Lenin, „ca o maşină pentru menţinerea dominaţiei unei clase asupra alteia".

Se ştie că în cadrul fiecărui stat există un ansamblu de clase şi pături sociale, fiecare dintre ele fiind purtătoare ale unor interese specifice şi ale unui mod de viaţă diferit, ale unei culturi şi conştiinţe sociale distincte. Fiecare dintre aceste clase are o percepţie proprie a fenomenului puterii şi a actelor de guvernare.

În trecutul îndepărtat, unele dintre aceste clase aveau un rol redus în exercitarea sau influenţarea puterii; altele erau excluse de la jocul politic, în timp ce păturile avute dominau politic pe cele sărace. În statele moderne nu se mai practică o asemenea discriminare politică între clasele sociale.

În ultimele decenii, modelul sociologic al statului, bazat pe disocierea relaţiilor sociale cu caracter privat de cele având caracter public, pune tot mai mult accentul pe funcţionalitatea şi eficienţa socială ale aparatului birocratic de conducere, ca şi pe legitimitatea actelor acestuia, decurgând din voinţa suverană a celor guvernaţi.

În prezent, statul se afirmă din punct de vedere sociologic ca o colectivitate umană bazată pe raporturi de cetăţenie şi dotată în mod legitim cu instituţii de guvernare specializate care au un caracter impersonal şi permanent[5].

Sociologul care s-a impus în analiza statului, din perspectiva sociologiei politice, este Max Weber. În analiza fenomenului statal, Weber pune accentul pe *dominaţie,*

---

[1] *M. Weber*, Etica protestantă şi spiritul capitalismului, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 8.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem, p. 20.

[4] *E. Durkheim*, De la division du travail social, PUF, Paris, 1960, p. 205.

[5] A se vedea *B. Badie, P. Birnbaum*, Sociologie de l'Etat, Bernard Grasset, Paris, 1979, p. 54.

subordonare, autoritate şi *forţă* sau *putere*. Raporturile de comandă – supunere sunt de esenţa puterii, a relaţiilor de putere. Nu are relevanţă faptul că actul de supunere este consimţit de bună voie de cel dominat, din înţelegerea de către acesta a raţionalităţii şi utilităţii sociale a comenzii, sau că dominaţia se bazează pe constrângere. Desigur, cel mai adesea puterea se întemeiază pe constrângere, pe coerciţie. Pedepsele impuse de factorul de putere conferă specificitate relaţiilor de putere, deşi puterea nu se reduce la folosirea forţei de constrângere. În opinia sociologului german, ceea ce dă conţinut şi consistenţă statului este aparatul său birocratic, al cărui rol constă în impunerea dominaţiei, a subordonării, a autorităţii şi forţei statului[1]. Statul modern este o unitate de dominaţie instituţionalizată, care încearcă – şi reuşeşte – în cadrul unui teritoriu, să monopolizeze, ca instrument al dominaţiei, constrângerea fizică legitimă, concentrând în acest scop mijloacele materiale ale administraţiei în mâinile unui conducător, privându-i în acest scop pe toţi funcţionarii autocraţi „cu stare", de drepturile lor anterioare asupra acestor mijloace şi aşezându-l în locul lor, în fruntea ierarhiei, pe acest conducător[2].

Tot din perspectiva sociologică, A. Hauriou afirma că statul este un grup uman fixat pe un teritoriu determinat şi în care este stabilită şi menţinută de către o autoritate învestită cu puterea de constrângere, o ordine socială, politică şi juridică[3]. Dezvoltând această concepţie, autorul francez remarcă patru elemente care, reunite, indică existenţa unui stat:

a) existenţa unui grup uman;

b) existenţa unui teritoriu pe care s-a stabilit grupul respectiv;

c) existenţa unei puteri care conduce colectivitatea umană;

d) stabilirea de către putere a unei ordini economice, sociale, politice şi juridice.

Din perspectiva sociologică, statul este considerat deci, ca o *grupare de indivizi având un grad ridicat de organizare şi stabilitate, care ocupă un teritoriu determinat geografic şi recunoscut politic, pe care locuieşte o populaţie asupra căreia o autoritate publică exercită prerogativa de comandă sau de putere, înzestrată, totodată, cu vocaţia şi capacitatea organizatorică şi instituţională de a exprima şi impune tuturor voinţa grupului ca voinţă generală.*

Fără îndoială, fenomenul puterii se întâlneşte în toate tipurile de societate, indiferent de gradul şi formele de organizare socială ale acestora, de modalităţile concrete de exercitare sau impunere a puterii sociale, mai degrabă a autorităţii publice. Aceasta nu înseamnă câtuşi de puţin că toate formele de societate, toate colectivităţile umane în care s-a exercitat o formă de putere sau autoritate au cunoscut forma de organizare statală.

Nu se poate atribui, astfel, apelativul de stat unei colectivităţi sociale în care raporturile de organizare politică propriu-zisă (de exemplu: stabilirea, în mod coerent şi organizat a unor norme de comportament general – obligatoriu; constituirea unor celule organizatorice specializate, învestite cu anumite atribuţii în ceea ce priveşte des-

---

[1] A se vedea *M. Weber*, Economie et Societe, vol. I, Plon, Paris, 1971, p. 229.

[2] *M. Weber*, Politica, o vocaţie şi o profesie, Ed. Anima, Bucureşti, 1992, p. 12.

[3] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1968, p. 90; *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 85.

făşurarea vieţii în comun; constituirea unei armate; recunoaşterea autorităţii unui şef militar, precum şi a unui conducător religios, chiar dacă cele două tipuri de autoritate ar fi exercitate de aceeaşi persoană ş.a.) se confundă cu relaţiile de natură patrimonială (de exemplu: proprietatea asupra uneltelor şi armelor, asupra vânatului, adăposturilor, celorlalte bunuri personale ş.a.)[1].

Există, fără îndoială, o diferenţă calitativă între organizarea societăţii, desfăşurată potrivit unor anumite principii bine statuate, bazată pe instituţii politice stabile şi pe un aparat de specialişti, pe de o parte, şi organizarea socială a societăţilor rudimentare – clanuri, triburi, grupuri religioase, familii etc. – pe de altă parte. Cercetarea sociologică a manifestărilor sau fenomenelor de putere în grupurile sociale, altele decât statul, este justificată, dar aceasta nu înseamnă a generaliza fenomenul statal pe întreaga scală a evoluţiei civilizaţiei omeneşti[2].

Prin urmare, nu punem pe acelaşi plan unităţile politice rudimentare şi statul în accepţiunea sa modernă. Este adevărat un fapt: deşi termenul modern de stat a fost fundamentat şi folosit în diferite lucrări teoretice sau literare în timpul Renaşterii (îndeosebi între sec. al XIV-lea şi al XVII-lea), elementele constitutive ale acestuia au existat mult mai devreme. Vorbim astfel de statul mesopotamian, egiptean, chinez, indian, grec, roman sau dac. Toate aceste state din antichitate întruneau elementele constitutive ale statului: teritoriu; populaţie; puterea suverană.

În timpul Renaşterii, doctrina politică a conştientizat pe lângă elementele constitutive ale statului şi elementele esenţiale ale noţiuni de stat şi le-a fundamentat ştiinţific în spiritul epocii respective.

Potrivit doctrinei politice şi sociologice actuale, societatea politică (statul) a căpătat trăsături caracteristice rezultate din experienţa anterioară şi s-a delimitat net de alte forme de organizare socială.

Din perspectiva politologiei şi sociologiei politice, în epoca contemporană trăsăturile care conferă specificitatea fenomenului statal sunt:

a) legitimitatea învestirii organelor statului cu atributele puterii politice;

b) structurarea puterii şi exercitarea ei de un aparat de guvernare specializat şi autonomizat faţă de restul populaţiei (aparatul birocratic);

c) stabilirea unor raporturi precise între instituţiile de guvernare pe baza principiului separaţiei puterilor;

d) exercitarea legitimă de către stat a dominaţiei şi constrângerii, precum şi funcţionarea eficientă a mecanismelor de conducere (de administrare şi gestionare a Binelui comun);

e) comportamentul politic al Guvernantului, exprimat prin impunerea de către acesta a dominaţiei, a puterii de comandă şi a autorităţii publice;

f) comportamentul social al indivizilor exprimat prin supunerea faţă de autoritatea statului.

Un alt element al analizei sociologice a statului constă în considerentul că fenomenul statal, localizat iniţial la scară regională, a devenit planetar[3]. Se poate spune

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Prèlot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 13-17.

[2] A se vedea, în acest sens, *C. Cadoux*, op. cit., p. 48.

[3] Ibidem, p. 49.

că începând din secolul al XVI-lea, statul a fost circumscris practic ariei europene. S-a considerat, însă fără temei, că fenomenul statal este şi va rămâne veşnic propriu spaţiului european.

Istoria a infirmat această previziune sociologică. Astfel, pe continentul american s-au format în secolul al XVIII-lea Statele Unite ale Americii. De asemenea, pe acelaşi continent s-au produs mişcări de independenţă din care au rezultat noi state independente şi suverane (statele din America Latină). Totodată, în anii '60 continentul african a cunoscut o puternică mişcare de decolonizare, din care au rezultat o puzderie de state ce şi-au declarat independenţa politică.

Fosta Uniune Sovietică s-a dezmembrat în 1990-1992. Unele dintre fostele republici unionale au devenit state suverane, recunoscute ca atare de comunitatea internaţională. Un fenomen asemănător s-a produs după 1990 în Iugoslavia şi în Ceho-Slovacia. Practic fenomenul statal s-a extins la scară planetară.

Ultimele evoluţii ale fenomenului statal, în contextul marilor mutaţii politice şi sociale produse după anul 1989 indică schimbări în natura statului, acesta încetând să mai fie factorul exclusiv de putere în societate. Se multiplică centrele de putere prin afirmarea partidelor politice în viaţa politică. Sindicatele se impun prin modalităţi atipice în procesul de guvernare (acorduri între guverne şi sindicate). Se afirmă cu putere principiul descentralizării şi al subsidiarităţii. De asemenea se întăresc organismele supranaţionale (Consiliul Europei, U.E., Alianţa Nord-Atlantică), cărora statele le transferă anumite prerogative de autoritate. Sistemul de drept naţional se interferează cu dreptul comunitar care devine izvor de drept în sistemul juridic naţional. Totodată, se afirmă pe lângă cetăţenia naţională, cetăţenia comunitară.

Din punct de vedere al teoriei şi practicii constituţionale pot fi identificate câteva direcţii principale ale acţiunii statelor:

a) crearea unei democraţii constituţionale întemeiată pe preeminenţa dreptului izvorât din voinţa suverană a naţiunii exprimată prin parlamentul larg reprezentativ;

b) realizarea unui raport bine echilibrat între autoritatea şi forţa de dominaţie (puterea de comandă) ale statului şi libertatea cetăţenilor oglindite în constituţie;

c) responsabilitatea guvernului, faţă de modul de gestionare a vieţii economice şi politice;

d) atragerea cetăţenilor la procesul decizional prin instituţia referendumului şi prin modalităţi ale iniţiativei legislative populare;

e) stabilirea unor raporturi de parteneriat între stat şi societatea civilă;

f) acceptarea de către stat a unor forme democratice de control cetăţenesc şi al societăţii civile asupra acţiunii guvernamentale;

g) educarea cetăţenilor în spiritul valorilor naţionale şi al principiilor democraţiei constituţionale, al pluralismului politic;

h) întărirea unităţii şi solidarităţii naţionale în situaţii de crize gestionate de stat.

§6. Analiza juridică a statului

Din punct de vedere juridic, statul reprezintă ordinea juridică mai mult sau mai puţin centralizată şi aflată în strânsă legătură cu ordinea internaţională[1]. Atunci când ne

[1] *H. Brun, G. Tremblay*, op. cit., p. 69.

referim însă la ordinea juridică instituită de către un stat, avem în vedere ansamblul de norme şi principii ale dreptului, aplicate în interiorul statului; cu alte cuvinte, ordinea sa internă. Spre deosebire de aceasta, există o ordine internaţională. Ordinea internaţională este ansamblul de norme şi principii privind raporturile politice, economice, militare, culturale ş.a. între state suverane, convenite prin acordul acestora.

În statele federative distingem ordinea juridică instituită şi aplicată la nivel naţional şi în cadrul şi ca o componentă a acesteia, ordinea juridică a fiecărui stat component al federaţiei. Acest paralelism nu înseamnă că o ordine juridică ar exclude-o pe cealaltă. Este însă esenţial ca ordinea juridică să fie unică. Într-un stat este exclusă descentralizarea juridică, cu alte cuvinte, existenţa unei ordini juridice autonome, aplicabilă doar unei colectivităţi sau unei părţi a teritoriului statului. Evident, aceasta nu exclude dreptul organelor administraţiei publice locale de a adopta, în limitele competenţelor lor legale, norme juridice de aplicare locală, care se încadrează însă în ordinea juridică naţională.

Din aceeaşi perspectivă, *statul poate fi privit ca o persoană juridică sau persoană morală, adică este titular de drepturi şi obligaţii ca orice persoană fizică.* Cu alte cuvinte, statul este subiect de drept (statul garantează drepturile cetăţeneşti; recunoaşte cetăţenia, intră în raporturi de drept internaţional cu alte state ş.a.).

Doctrina consideră că elementele personalităţii juridice sunt: a) organizare de sine stătătoare; b) independenţa patrimonială; c) scop în acord cu interesele generale ale societăţii. Astfel, art. 25 din Decretul nr. 31/1954 prevede că statul este persoană juridică în raporturile în care participă nemijlocit, în nume propriu, ca subiect de drepturi şi obligaţii. El participă în astfel de raporturi prin Ministrul Economiei şi Finanţelor, afară de cazurile în care legea stabileşte alte organe în acest scop.

Statul este o persoană juridică de drept public. Această calitate este inerentă statului. Pentru toate celelalte persoane juridice de drept public, personalitatea este atribuită pe cale legislativă şi deci recunoscută în anumite condiţii şi cu anumite limite (de exemplu: Guvernul, Camera Deputaţilor, Senatul, ministerele, primarul au personalitate juridică). Statul poate fi, însă, şi subiect în raporturile juridice de drept privat.

Iată cum un concept juridic şi politic – care este Statul – percepe relaţii complexe şi le dă o soluţie la fel de complexă, înglobând răspunsuri de natură juridică – pe cale legislativă, executivă, judecătorească, politică, economică, culturală, religioasă.

Capitolul IV
Elementele constitutive ale statului

Importanţa cunoaşterii şi studierii elementelor constitutive ale statului derivă din necesitatea de a şti cu precizie dacă o anumită societate umană poate fi considerată ca stat. Doctrina constituţională occidentală a formulat trei elemente constitutive ale statului, aflate într-o unitate organică: teritoriul, populaţia, puterea politică suverană[1]. Studiile de antropologie politică relevă că cele trei elemente constitutive ale statului sunt necesare, dar nu şi suficiente, întrucât se aplică şi societăţilor politice considerate ca fiind lipsite de aparat statal[2]. Din această perspectivă, se susţine că desprinderea din populaţie a unui grup specializat, pe alte criterii decât cele de rudenie, care preia şi foloseşte ca monopol autoritatea forţei publice este o trăsătură distinctivă a statului[3].

Practica relaţiilor internaţionale pune în evidenţă faptul că, pe lângă cele trei elemente constitutive ale statului menţionate, este necesară recunoaşterea statalităţii de către alte state şi de către organizaţii internaţionale.

Convenţia privind drepturile şi îndatoririle statelor, încheiată la Montevideo în 1933, între Statele Unite ale Americii şi statele din America Latină, prevede în acest sens în art. 1 că statul, ca subiect de drept internaţional, trebuie să întrunească următoarele caracteristici: a) o populaţie permanentă; b) un teritoriu determinat; c) un guvern; d) capacitatea de a intra în relaţii cu alte state[4].

Într-adevăr, înfiinţarea unui stat prin întrunirea elementelor sale constitutive trebuie recunoscută ca atare de către comunitatea internaţională. Numai în acest fel înfiinţarea statului este opozabilă altor subiecte de drept internaţional. Aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, recunoaşterea unui stat este atributul suveran al guvernelor altor state[5]. Este drept că statele pot refuza să recunoască înfiinţarea unui stat, în funcţie de interesele lor. În principiu, lipsa recunoaşterii existenţei unei noi statalităţi nu împietează asupra calităţii acesteia de subiect de drept. Dar statul recunoscut nu-şi poate aroga această calitate pe plan intern. Statul în cauză nu devine şi un subiect de

---

[1] A se vedea: *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 55-57; *M. Văraru*, Dreptul administrativ român, Socec & Co, Bucureşti, 1928, p. 17-29; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 30-31. Sunt elemente constitutive ale statului: teritoriul şi autoritatea politică exclusivă sau suverană. Esenţial este ca cele trei elemente să fie întrunite cumulativ (a se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Procopiu, Iaşi 1992, p. 11). A se vedea şi *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, 1998, p. 127.

[2] *G. Balandier*, Antropologie politică, Ed. Amarcord, Timişoara, 1998, p. 154.

[3] Ibidem.

[4] Pentru completări, a se vedea: *R. Beşteliu*, Drept internaţional. Introducere în dreptul internaţional public, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 83-84, 101-104; *Gr. Geamănu*, Dreptul internaţional contemporan, vol. I, E.D.P., 1975, p. 317-318, 360-367.

[5] *P. Reuter*, Droit international public, PUF, Paris, 1976, p. 153.

drept internațional public. Astfel, acesta nu poate să-și stabilească relații diplomatice și consulare cu alte state, nu poate încheia acorduri cu alte state ș.a.m.d. Este adevărat că un astfel de stat își poate asuma obligații față de alte state (de exemplu, în materie de daune) și poate avea chiar și anumite drepturi (de exemplu, de a nu i se viola teritoriul).

Abordarea teoretică a problematicii recunoașterii internaționale a înființării unor state noi este legată de faptul că și în prezent comunitatea internațională este confruntată cu apariția unor state noi fie prin declararea unilaterală a independenței acestora de către autorități care își asumă prerogative de suveranitate în numele unei populații având anumite caracteristici etnice, lingvistice, religioase sau de altă natură, fie prin dezmembrarea unor state, cu a fost cazul fostei Iugoslavii și al Uniunii Sovietice[1].

Admiterea caracterului constitutiv pentru existența noului stat, al recunoașterii acestuia, prezintă, printre altele, inconvenientul că o decizie suverană a unei populații care reprezintă caracteristicile unui popor este condiționată de interesele altor state și de recunoașterea de către acestea a deciziei respective. La rândul ei, admiterea caracterului declarativ al recunoașterii noului stat face ca însăși recunoașterea internațională să devină superfluă, întrucât se consideră că, odată înființat prin întrunirea celor trei elemente constitutive, noul stat devine automat un subiect de drept internațional de sine stătător, căruia urmează să i se aplice principiile generale ale dreptului internațional public, existența sa nedepinzând de recunoașterea de către alte state.

§1. Teritoriul

Teritoriul statului este spațiul geografic alcătuit din sol, subsol, ape, precum și din coloana aeriană aflată deasupra solului și apelor, asupra căruia un stat își exercită suveranitatea sa exclusivă și deplină[2]. Această definiție surprinde elementele teritoriului din perspectiva dreptului internațional. Cu toate acestea, trecerea în revistă a componentelor respective indică în mod limpede că teritoriul constituie una dintre premisele materiale, naturale ale existenței statului[3].

Suveranitatea statului asupra propriului teritoriu s-a configurat cu mai multă claritate în operele unor gânditori din secolul al XVII-lea, ca un drept teritorial general – aparținând Națiunii – opus, din rațiuni de unitate, drepturilor domeniale particulare. Teritoriul a căpătat astfel o valoare politică, independent de valoarea sa economică sau

---

[1] Instituția juridică a recunoașterii internaționale a statelor a fost calificată ca un act unilateral prin care un stat constată existența anumitor fapte sau acte, care pot avea consecințe asupra drepturilor și obligațiilor sale sau asupra intereselor sale politice și declară expres au admite implicit că acestea constituie elemente pe care se vor baza relațiile sale juridice viitoare în raport cu noua entitate sau situație (*R. Beșteliu*, op. cit., p. 99). A se vedea și Declarația asupra liniilor directoare ale recunoașterii noilor state în Europa de Est și Uniunea Sovietică, adptată de Consiliul de Miniștri al Comunității Europene la 16 decembrie 1991.

[2] *G. Geamănu*, Dreptul internațional contemporan, vol. I, E.D.P., București, 1975, p. 475; *T. Drăganu*, op. cit., p. 192. A se vedea și: *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 1030; *R. Miga-Beșteliu*, Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public, Ed. All, București, 1998, p. 92; *I. Cloșcă* (coord.), Dicționar de drept internațional public, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 290.

[3] *G. Geamănu*, op. cit., p. 475.

militară. O consecinţă fundamentală a acestei noi concepţii a fost, totodată, înlăturarea posibilităţii ca unii monarhi să înstrăineze părţi ale teritoriului regatului – din motive matrimoniale, militare ori politice – altor dinastii[1].

Suveranitatea statului asupra teritoriului naţional are caracterul unei puteri publice continuu exercitate, care este suprapusă dreptului de proprietate[2]. Fiind un element constitutiv al statului, teritoriul capătă automat unele trăsături ale acestuia. De aceea, puterea statului asupra teritoriului naţional este mai presus decât dreptul de proprietate care presupune posibilitatea juridică a schimbării titularilor săi.

Deşi teritoriul unui stat îi aparţine acestuia în exclusivitate, nu înseamnă, firește, că nu pot fi admise modificări (legale) ale sale. Astfel, potrivit principiului autodeterminării, o naţiune aflată în componenţa unui stat în temeiul voinţei sale suverane, poate ieşi de sub jurisdicţia acestuia, constituindu-se pe teritoriul pe care îl ocupă într-un stat suveran sau poate intra în componenţa altui stat, pentru realizarea unităţii sale naţionale.

Orice modificări ale unui teritoriu sunt deci admisibile, potrivit dreptului internaţional contemporan, numai dacă au la bază voinţa suverană a naţiunii sau a poporului care locuieşte pe acel teritoriu[3].

Asupra întregului său teritoriu, statul exercită o autoritate exclusivă, manifestată sub trei aspecte generale: a) *plenitudine;* b) *exclusivitate;* c) *opozabilitate faţă de orice alt stat.* Primul aspect indică faptul că statul exercită în limitele sale teritoriale plenitudinea funcţiilor sale (de exemplu: statul, prin organismele sale specializate legiferează, organizează administraţia locală, stabileşte instanţele de judecată, organizează armata şi forţele de poliţie ş.a.).

În ceea ce priveşte exclusivitatea, este general admis că pe teritoriul său, statul exercită în mod liber întreaga sa autoritate, fiind exclusă, aşadar, intervenţia sau amestecul altui stat. Este adevărat că principiul exclusivităţii competenţelor statului suveran pe teritoriul său, suferă o serie de atingeri stabilite cel mai adesea prin tratate internaţionale. Un stat suveran are însă dreptul să accepte o diminuare a suveranităţii sale (ex.: un stat care are instalaţii nucleare acceptă o inspecţie a instalaţiilor sale sau folosirea acestora de către un alt stat sau de către o organizaţie internaţională; existenţa unor baze militare sau instalaţii militare în alte state; Uniunea europeană impune, prin unele organisme şi mecanisme economico-financiare, diminuarea competenţelor statului asupra propriului său teritoriu).

Această „ştirbire" a suveranităţii este, de fapt, o expresie a suveranităţii statului. Statul este liber să nu accepte astfel de imixtiuni. Aspectul opozabilităţii este conferit, în primul rând, de legitimitatea şi recunoaşterea internaţională a constituirii unui stat pe un anumit teritoriu. Cu alte cuvinte, un teritoriu poate aparţine unui stat doar în mod

---

[1] *M. Văraru*, op. cit., p. 27. Ca stăpân al teritoriului ţării, suzeranul oferea însemnate porţiuni ale acestuia (feude) seniorilor, care în schimb îi datorau credinţă, ajutor militar şi material. Fiind proprietatea privată a suzeranului, teritoriul putea fi împărţit la moartea acestuia între succesorii lui (astfel, imperiul lui Carol cel Mare a fost împărţit între cei trei fii ai săi). De asemenea, era posibil ca suzeranul să dea ca zestre o parte din teritoriul ţării. A se vedea şi *T. Drăganu,* op. cit., p. 94.

[2] *R. Seişanu*, Istoria frontierelor, Cartea Românească, Bucureşti, 1940, p. 5.

[3] Ibidem, p. 495.

legitim şi legal. În plus, legitimitatea şi caracterul legal al ocupării unui teritoriu de către un stat trebuie recunoscute de comunitatea internaţională. Excepţie de la acest principiu sunt raporturile, anexiunile teritoriale, cedările de teritorii sub presiunea sau ameninţarea militară, politică a altor state ş.a.[1] Un astfel de exemplu îl reprezintă Basarabia şi Bucovina de Nord, rupte din trupul României şi anexate prin forţă de Uniunea Sovietică în vara anului 1940. La fel, Transilvania de Nord a fost cedată de România Ungariei, prin Dictatul de la Viena din 30 august 1940.

Importanţa stabilirii teritoriului unui stat implică o delimitare precisă a frontierelor sale. Frontiera apare, aşadar, ca o instituţie juridică foarte importantă, iar dreptul internaţional, care o defineşte ca o linie şi eventual ca o zonă care separă teritoriul unui stat de altul sau la care se limitează atributele suveranităţii statale[2], prevede diverse tehnici şi proceduri de delimitare a acesteia. Aplicarea efectivă a regulilor respective se ciocneşte întotdeauna de interesele sau ambiţiile statelor. De altfel, existenţa şi traseul frontierelor se află la originea conflictelor militare şi politice între state[3]. Dacă în cazul statelor cu o vechime mai mare, conflictele de frontieră comportă mai puţine aspecte istorice (ele sunt în general acceptate de ele), în ceea ce priveşte statele noi, acestea sunt confruntate cu probleme de frontieră (a se vedea în acest sens harta politică a statelor constituite pe teritoriul fostei R.S.F. Iugoslavia). De asemenea, ultimul război mondial a lăsat nesoluţionate unele probleme având o asemenea natură (de exemplu, insulele Kurile, ocupate de U.R.S.S. la sfârşitul războiului).

În privinţa statelor africane care şi-au declarat independenţa în anii '60, frontierele între ele au urmat vechile limite administrative stabilite în perioada colonială. Astfel, dacă acelaşi teritoriu colonial fusese administrat în trecut de două sau trei puteri coloniale, după declararea independenţei au apărut două sau trei state, corespunzător numărului puterilor coloniale, frontierele dintre ele fiind aceleaşi din perioada colonială.

Recunoaşterea unei frontiere are consecinţe juridice de drept internaţional: respectarea integrităţii teritoriale a statului respectiv.

Din punct de vedere juridic, întinderea sau configuraţia teritoriului unui stat nu are importanţă sub aspectul care ne interesează. Întins sau mai puţin întins, continental sau insular, teritoriul există ca atare. Configuraţia geografică poate influenţa însă forma statului: unitar sau compus. Evident, un stat al cărui teritoriu este vast (Germania,

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *P. Reuter*, Droit international publique, PUF, Paris, 1976, p. 162-167.

[2] Ibidem, p. 167. A se vedea şi *A. Bolintineanu, A. Năstase*, Drept internaţional public, Institutul Român de Studii Internaţionale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1995, p. 47. Articolul 2 alin. (1) din O.U.G. nr. 105/2001 precizează că frontiera de stat a României delimitează teritoriul statului român de teritoriul fiecăruia dintre statele vecine şi marea teritorială a României de zona contiguă. În plan vertical frontiera de stat delimitează spaţiul aerian şi subsolul statului român de spaţiul aerian şi subsolul fiecăruia dintre statele vecine. În privinţa delimitării frontierei României, O.U.G. nr. 105/2001 precizează că aceasta se stabileşte prin lege, în conformitate cu prevederile tratatelor internaţionale, convenţiilor sau înţelegerilor încheiate de statul român cu statele vecine.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 52. În legătură cu conflictul între Irak şi Kuweit privind frontiera dintre cele două state, a se vedea, pe larg, *A.Y. al Ghunian* (coord.), Kuwait-Iraq Boundary Demarcation. Historical Rights and International Will, Center for Research and Studies on Kuwait, 1994.

Franţa, S.U.A., Rusia, China ş.a.) va avea resurse şi posibilităţi superioare de dezvoltare social-economică. Aceasta nu este însă o condiţie absolută. De pildă, Mongolia, deşi are un teritoriu vast şi mari bogăţii naturale, nu a atins un înalt grad de progres economic.

În practica internaţională au existat însă totdeauna diferenţieri între marile puteri şi statele mici în ceea ce priveşte admiterea şi respectarea principiului egalităţii între toate statele suverane.

Teritoriul are o importanţă vitală pentru stabilirea unei populaţii şi pentru accelerarea procesului de formare a naţiunii şi a sentimentului naţional. În cadrul unor frontiere precise şi sigure, stabilite în legătură cu procesul de formare a unei populaţii, aceasta se va simţi mai ataşată de teritoriul naţional. Stabilirea legitimă a frontierei contribuie la întărirea sentimentului naţional şi la apariţia ideii de patrie[1].

Conştientizarea apartenenţei la un anumit teritoriu, apoi la o anumită patrie duce evident la conştientizarea de sine a naţiunii, la stabilirea unor trăsături psiho-sociale ale acesteia, la o anumită identitate cu caracter naţional, manifestată prin limbă comună; piaţa economică comună; specificitatea dezvoltării economice (oieritul în Anglia a marcat într-o anumită perioadă dezvoltarea industriei în această ţară; comerţul maritim a caracterizat dezvoltarea Greciei în epoca antică; în România, agricultura – cultivarea pământului – a avut un caracter primordial până în vremuri recente); formarea unui anumit arhetip cultural (Horezu, Boian etc.); formarea unei anumite concepţii privind abordarea relaţiilor cu alte state (se spune, în general, despre germani că sunt o naţiune războinică; dimpotrivă, italienii nu au tradiţii militare solide; românii nu au pornit niciodată războaie de agresiune şi se caracterizează ca un popor paşnic)[2].

Spre deosebire de popoarele sedentare, populaţiile nomade încearcă mai puţin un sentiment naţional. În lume au existat cândva comunităţi naţionale dispersate datorită condiţiilor vitrege ale istoriei. Acestea au luptat pentru dobândirea unui teritoriu identificat cu vatra strămoşească. Exemplul Israelului, care a fost creat ca stat în 1948 este clasic. Aceleaşi revendicări au astăzi kurzii şi palestinienii, printre alţii[3].

---

[1] „A îndepărta pe invadator de pe teritoriul naţional, aceasta este forma elementară a patriotismului, reacţiunea instinctivă şi colectivă a celor invadaţi" (*G. Sofronie*, Principiul naţionalităţilor în tratatele de pace 1919-1920, Universul, Bucureşti, 1936, p. 17).

[2] „O naţiune nu este o realitate dezrădăcinată, suspendată în aer, ci dimpotrivă, ea poartă legături adânci cu pământul pe care se dezvoltă, cu sângele populaţiei care o compune, cu trecutul şi produsele strămoşilor şi cu viaţa psihică a indivizilor în viaţă" (*D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, în Sociologia Românească, Anul II, nr. 2-3,1937).

[3] Organizaţia pentru Eliberarea Palestinei şi-a ţinut primul Congres la Jerusalim în 1964. În întâlnirile de la Alger din 1973 şi Rabat 1974 s-a recunoscut Organizaţiei pentru Eliberarea Palestinei statutul de singur reprezentant al poporului palestinian. În noiembrie 1974 OEP a fost admisă ca membru observator al ONU Treptat, OEP şi-a creat un aparat cvasistatal. La 15 noiembrie 1988 cel de al XIX-lea Congres naţional palestinian a proclamat crearea statului palestinian, recunoscut foarte rapid de 90 de state. Dând dovadă de realism, OEP recunoaşte Rezoluţia nr. 181 a Adunării Generale a ONU din 1947 care împarte Palestina în două state: un stat evreu şi altul arab, ceea ce a dus la proclamarea statului evreu. În 1964 este creat Consiliul Naţional Palestinian care îndeplineşte funcţiile unui parlament. C.N.P. este considerat autoritatea politică supremă a OEP şi reprezintă, totodată, societatea civilă palestiniană, sindicatele, armata de eliberare ş.a. Importantă pentru evoluţia raporturilor dintre OEP şi statul evreu este

În afară de caracteristicile sale politice, economice sau naţionale, teritoriul prezintă două mari caracteristici juridice. Astfel, teritoriul unui stat este *indivizibil* şi *inalienabil.*

Indivizibilitatea teritoriului semnifică unitatea acestuia. Teritoriul fiind un element constitutiv al statului, nu poate fi divizat şi înstrăinat altor entităţi statale. Faptul că teritoriul statal este împărţit în unităţi administrativ-teritoriale care se bucură de autonomie locală nu are, în acest sens, nicio relevanţă întrucât unităţile respective nu sunt opuse statului ca atare.

Cu alte cuvinte, în epoca modernă, teritoriul statului nu poate fi divizat în componente teritoriale distincte pentru a fi apoi înstrăinate pentru diferite motive. O asemenea înstrăinare ar afecta însăşi suveranitatea statului ca atare.

În ceea ce priveşte opţiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială trebuie subliniat că aceasta trebuie să fie exclusiv rezultatul manifestării de voinţă a naţiunii respective. Statul îşi exercită suveranitatea şi prerogativele de putere pe întreg teritoriul său fără amestecul altui stat sau al organizaţiilor internaţionale.

şi Charta Naţională Palestiniană, care între altele proclamă unilateral că poporul palestinian deţine dreptul legal la patria sa şi are dreptul să-şi stabilească propriul destin. În septembrie 1993 s-a convenit ca statul Israel şi OEP să pună capăt confruntării şi conflictelor care durau de decenii şi să trăiască într-un climat de coexistenţă paşnică. În cadrul acestor acorduri de pace, s-a convenit organizarea alegerilor libere şi democratice pentru constituirea Consiliului Palestinian şi, îndeosebi, transferul puterilor şi responsabilităţilor ce reveneau autorităţilor militare şi civile israeliene către Consiliu. Consiliul a fost împuternicit cu prerogative legislative. S-a constituit, totodată, o autoritate executivă şi un sistem judiciar propriu. Prin acordurile de la Oslo din 1995, Consiliul Palestinian este definit ca fiind şeful autorităţii executive a Consiliului Constituant al Autorităţii palestiniene autonome şi interimare. Consiliul a fost ales în ianuarie 1996 pentru un mandat de cinci ani. De menţionat este faptul că în niciunul dintre acordurile convenite de OEP cu partenerii săi de negocieri diplomatice, nu se menţionează încă noţiunea de „stat palestinian". Doar în noiembrie 1988 statul palestinian a fost proclamat unilateral în cadrul Congresului Naţional. Referitor la frontierele invocate de palestinieni pentru viitorul stat, acestea cuprind teritorii în Cisiordania, o fâşie din Gaza şi Ierusalimul de Est – teritorii ocupate de Israel în urma războiului din 1967. Israelul se pronunţă cu mare consecvenţă împotriva creării unui stat palestinian independent şi suveran. Autorităţile israeliene acceptă însă un „mini stat palestinian" bucurându-se de suveranitate limitată. În Declaraţia de principii asupra aranjamentelor interimare privind autonomia, semnată la Washington la 13 septembrie 1993, s-a prevăzut instituirea Autorităţii palestiniene. Yasser Arafat, desemnat preşedinte al statului palestinian proclamat în 1988, a fost ales în ianuarie 1996 – prin sufragiu universal – preşedinte al Autorităţii palestiniene. Preşedintele conduce autoritatea executivă – Autoritatea care emană de la Consiliul Legislativ şi răspunde în faţa acestuia. Consiliul Legislativ palestinian a fost ales la 20 ianuarie 1996 de către palestinienii rezidenţi în Palestina. Consiliul are sarcina de a se ocupa de probleme civile şi este o contra-pondere la puterea executivă exercitată de Autoritate. Membrii Consiliului Legislativ pot iniţia şi vota moţiuni împotriva miniştrilor Autorităţii, dar nu şi împotriva preşedintelui acestuia. Consiliul legislativ este compus din 88 de membri (37 reprezentând locuitorii din Gaza şi 51 pe cei din Cisiordania). La 4 septembrie 1999 acordul de la Sharm el-Shekh a stabilit un nou calendar pentru retragerea forţelor militare israeliene din Cisordania [a se vedea şi *B. Botiveau* (coord.), La Palestine d'Oslo: les avatars d'une construction nationale, în La Documentation Française, nr. 161/1998]. Evenimentele ulterioare au amânat *sine die* acest proces.

Inalienabilitatea teritoriului întăreşte indivizibilitatea acestuia. Fiind inalienabil, teritoriul nu poate fi înstrăinat altui stat. Aşa cum am arătat deja, în practica internaţională este acceptată ideea modificării frontierelor dar numai ca expresie a acordului liber exprimat între statele suverane interesate.

În doctrina constituţională, acestor două caracteristici li s-a adăugat *impenetrabilitatea* teritoriului, care ar consta în interdicţia ca pe teritoriul unui stat să-şi poată exercita puterea de comandă un alt stat[1]. Cu toate acestea, recent s-a conturat tendinţa ca unor state suverane să li se impună în spiritul Cartei ONU restricţii cu privire la folosirea propriului teritoriu. Astfel, Irakului i s-a impus de către ONU în 1993 o „zonă de excludere aeriană" în propriul teritoriu. În această zonă nu a fost permis accesul navelor aeriene irakiene. Legitimitatea unei asemenea măsuri a fost contestată de Irak la ONU ca un act ce încalcă suveranitatea unui stat independent.

§2. Populaţia

Orice societate, orice stat, presupun un minimum de populaţie stabilă. Populaţia ca element constitutiv al statului nu este pur şi simplu o aglomerare umană. Grupul uman devine un element constitutiv al statului numai atunci când capătă conştiinţa apartenenţei la anumite valori, tradiţii, mod de viaţă, când se caracterizează prin trăsături definitorii comune, cum ar fi limba, cultura, religia, trăiri psiho-sociale etc. Conştiinţa apartenenţei fiecărui individ la aceeaşi comunitate social-umană reprezintă factorul determinant al populaţiei. În societăţile moderne, termenul care leagă pe individ de stat este cetăţenia.

Ca element constitutiv al statului, populaţia nu trebuie să fie neapărat omogenă din punct de vedere etnic.

Populaţia se defineşte înainte de toate prin factori sociologici, în primul rând prin voinţa şi hotărârea de a locui şi de a trăi în colectivitate. Dorinţa instinctivă a indivizilor, chiar şi în comunităţile neorganizate, de a trăi în comun este pentru una dintre primele dovezi de umanitate[2]. Este necesar ca populaţia să prezinte anumite caracteristici specifice? Răspunsul este afirmativ.

În cadrul populaţiei unui stat se găsesc, în general, două categorii de locuitori; locuitori având aceeaşi cetăţenie (cei mai numeroşi); locuitori care nu au calitatea de cetăţean al statului respectiv, dar au o altă cetăţenie, sau sunt apatrizi.

Cetăţeanul este individul legat de stat printr-o legătură juridică: „cetăţenia". Această legătură este determinată în mod suveran de către stat pe anumite criterii: *ius sanguinis* sau *ius loci (ius soli)*. Străinul este cetăţean al altui stat şi rămâne supus acestuia din punct de vedere al îndatoririlor cetăţeneşti. În această categorie intră şi indivizii fără cetăţenie (apatrizii). O categorie suplimentară şi nesemnificativă o formează indivizii având dublă cetăţenie.

---

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 435.

[2] Mijlocul cel mai important pentru adaptarea omului la mediul ambiant a fost organizarea socială, structurată în clasa politică şi guvernaţi (a se vedea *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 43-44).

Prezența unei comunități de străini într-un stat ridică multiple probleme de ordin economic, financiar, politic, social, cultural, religios, etnic.[1] Sociologii sunt cei care studiază cu cea mai mare atenție astfel de fenomene.

În legătură cu această problemă, există pericolul ca autoritățile unui stat să-și trateze grupurile minoritare – cetățeni ai statului respectiv – ca pe străini (de exemplu: tibetanii din China, chinezii în Indonezia, asiaticii în Africa etc.)[2]. Problema poate fi abordată din punct de vedere cantitativ și calitativ. Aspectul cantitativ al populației poate influența sentimentul de comunitate națională. Este mai ușor să menții, să dezvolți acest sentiment la populații numărând zeci și sute de milioane de indivizi și mai greu când o asemenea populație se ridică la un milion. Și, cu toate acestea, tradițiile naționale suplinesc uneori numărul mic al populației (de exemplu, Mongolia, țară cu o populație puțin numeroasă, în care sentimentul național a persistat în ultimele decenii în ciuda cvasiocupării țării de fosta U.R.S.S.).

Aspectul cantitativ al populației se analizează în raport cu fenomenul demografic. În această privință, este dreptul statului de a stabili o anumită rată de creștere demografică a populației sau măcar de a o controla. Deja, statistici oficiale indică o sporire demografică spectaculoasă a palestinienilor, cetățeni ai Israelului, care riscă, într-un viitor nu prea îndepărtat, să stabilească un alt raport demografic între evrei și palestinieni în statul Israel.

Aspectul calitativ are în vedere faptul că fiecare stat regrupează într-o proporție mai mare sau mai mică populații cu trăsături etnice diferite. În funcție de această regrupare, statele se pot împărți în state naționale state multinaționale.

Statele naționale sunt cele în care populația majoritară formează o singură națiune. Deși trăim într-o lume a globalizării și a interferențelor între diferite tipuri de civilizație și cultură, deși se deosebește în medii diplomatice de o cetățenie europeană și de o mare familie de state europene, conceptul de națiune și noțiunea ca realitate spirituală nu sunt de fel depășite. Națiunea va rămâne ca o formă modernă de organizare politică (Statul-națiune). Încă în 1789 abatele Sieyès – care a avut un rol esențial în Revoluția burgheză din Franța – a fundamentat ideea de națiune ca titulară de suveranitate pe care o exercită prin reprezentanți aleși[3].

Ca realitatea politică, statul-națiune a apărut în secolul al XVIII-lea, rădăcinile sale fiind evidente, însă, la începutul secolului al XVII-lea, și îndeosebi după încheierea Tratatului de pace de la Westphalia din 1648, care a recunoscut egalitatea în drepturi a tuturor statelor constituite pe tulpini naționale clare.

Apariția națiunii a conferit o nouă legitimitate politică a statului. De acum înainte, suveranitatea statului se bazează pe suveranitatea națiunii, și nu voința divină. Raportul stat-națiune se încheagă pe teoria contractului social. Potrivit acestei teorii,

---

[1] A se vedea, în acest sens, măsurile protecționiste ale unor state occidentale în privința imigranților și refugiaților politici. În România, regimul străinilor este reglementat prin O.U.G. nr. 194/2002, republicată (M. Of. nr. 201 din 8 martie 2004). A se vedea și *M. Delcea*, Protecția juridică a refugiaților în dreptul internațional, Ed. Presa Universitară Română, Timișoara, 2002.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 57 și urm.

[3] *Sieyés (Emmanuel Joseph)*, Qu'est-ce que le Tiers Etat? (1789), Flammarion, Paris, 1988, p. 128.

indivizii asociaţi în naţiune învestesc statul cu atributele puterii. În schimb, statul garantează pacea şi siguranţa naţională.

În secolul al XIX-lea statul-naţiune, deşi recunoscut teoretic la nivelul practicii constituţionale, era redus la un anumit număr de state occidentale. Numeroase naţiuni au rămas încorsetate în imperii uriaşe – Imperiul austro-ungar, Imperiul ţarist şi Imperiul otoman. Tratatele de pace de la sfârşitul primului război mondial au dat expresie voinţei suverane a naţiunilor de a se constitui, potrivit principiului autodeterminării, în state naţionale.

După al doilea război mondial, în Occident se declanşează o amplă acţiune de integrare economică, politică şi militară. Fenomenul integrării europene trebuie privit distinct, în ceea ce priveşte problematica statului naţional, pentru statele membre deja ale U.E. şi statale din centrul şi Estul Europei, care au manifestat intenţia de a adera la Uniune. Statele membre ale comunităţii europene şi-au păstrat caracterul naţional, dar în acelaşi timp colaborează în cadrul structurilor comunitare, acceptă dreptul comunitar ca izvor de drept, au renunţat la moneda naţională în favoarea celei europene, ceea ce echivalează cu diminuarea propriei suveranităţi în favoarea unor prerogative de suprasuveranitate ale U.E. Se consideră că în prezent caracterul absolut al suveranităţii nu mai oferă garanţii depline pentru dezvoltarea economică a statelor. De aceea, se susţine că statele ar putea utiliza mai eficient prerogativele suveranităţii lor prin exercitarea în comun a acestora.

Pentru statele din Europa de Răsărit aderarea la Uniune constituie o puternică provocare, acestea trebuind să-şi împletească caracterul naţional cu acceptarea unor ingerinţe ale U.E. asupra propriei autonomii. Astfel, odată integrate în U.E., statele respective vor fi obligate să accepte ca decizii de guvernare importante să nu mai fie de resortul lor, ci de resortul unor structuri comunitare.

Integrarea europeană şi, în general, fenomenele mondializării şi globalizării, nu afectează câtuşi de puţin conceptul statului-naţiune care rămâne şi în prezent baza cea mai solidă a relaţiilor internaţionale şi a echilibrului şi securităţii statelor europene. Toate constituţiile moderne sunt construite pe această realitate naţională şi politică, exprimând unitatea politică a unui popor şi identitatea sa naţională, fără a se exclude identitatea minorităţilor naţionale. Niciun moment, o astfel de constituţie nu face deosebiri între caracteristicile etnice ale populaţiei, după cum statul ca atare nu aplică cetăţenilor săi tratamente etnice diferite, fiecare dintre aceştia bucurându-se de drepturi şi libertăţi egale şi având îndatoriri egale faţă de stat. Reflectând această realitate, Consiliul Constituţional din Franţa a decis că poporul francez este compus din totalitatea cetăţenilor francezi fără deosebire de origine, rasă sau religie. În acest fel, categoria de popor devine o categorie juridică de drept constituţional[1].

În evoluţia spirituală, economică, socială şi politică a unui popor, tradiţiile sale etnice, culturale, matricea sa psihologică, se topesc într-o sinteză unitară ce va defini poporul respectiv. Nici măcar misiunea de creştinare a popoarelor europene nu a reuşit să şteargă diversitatea tradiţiilor etnice ale acestora.[2]

---

[1] Décision no. 91-2000 DC, 9 mai 1991, Journal Officiel, 14 mai 1991, p. 6350.

[2] *M. Eliade*, Istoria credinţelor şi ideilor religioase, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 218.

Încercările de separare a statului de componenta sa națională pot duce la descentralizarea acestuia, cu efecte nocive de neimaginat în ceea ce privește legitimitatea actului de guvernare, și chiar existența statului însuși. Printr-o descentralizare forțată, comunitățile locale ar tinde să înlocuiască voința suverană a națiunii cu voința lor comunitară prin organisme locale. În felul acesta, parlamentul și-ar pierde rolul său de reprezentant suprem al națiunii.

În sine, descentralizarea, ca proces administrativ și chiar politic, este preferabilă statului strict centralizat. De altfel, în prezent statele occidentale acceptă un echilibru flexibil între descentralizare și puterea centrală bazată pe ideea statului național. După introducerea regionalismului politic în Italia, Portugalia și Spania, Franța experimentează modelele proprii de descentralizare iar Belgia cunoscută pentru regionalismul său lingvistic a optat pentru o organizare federală. De asemenea, Marea Britanie promovează un proces de descentralizare în provinciile sale. Este vorba în aceste cazuri de o descentralizare funcțională, constând în acordarea unei autonomii largi (inclusiv politice) autorităților publice locale și nu de o „descentralizare națională".

Un aspect important al statului-națiune este declararea ca limbă oficială a limbii naționale. Constituția României prevede în art. 13 că în România „limba oficială este limba română". Dispoziții similare pot fi întâlnite în Constituția Macedoniei din 17 noiembrie 1991 (art. 7 – „limba macedoneană, scrisă folosind alfabetul chirilic este limba oficială în republica Macedoniei". Prin modificarea Constituției în noiembrie 2001, limba albaneză a devenit a doua limbă oficială din Mecedonia în teritoriile locuite de populația albaneză majoritară); Constituția Croației din 22 decembrie 1990 (art. 12 – „limba croată și scrierea latină"); Constituția Moldovei din 29 iulie 1994 (art. 13 alin. (1) – „limba de stat a Republicii Moldova este limba moldovenească funcționând pe baza grafiei latine"); Constituția Slovaciei din 1 septembrie 1992 (art. 6 – „limba slovacă este limbă de stat pe teritoriul republicii slovace"); Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 (art. 3 – „limba oficială a Republicii Bulgaria este bulgara); Constituția Ucrainei (art. 10 – „limba de stat a Ucrainei este limba ucraineană"). În același spirit, Constituția Tadjikistanului a adoptat pentru limba sa națională alfabetul arabo-persan. Asistăm astfel, la o constituționalizare a limbii naționale ceea ce întărește statul-națiune.

În Finlanda însă, se folosesc două limbi oficiale, și anume finlandeza și suedeza. Potrivit art. 11 din Constituția Sloveniei din 1991, limba oficială este limba slovenă, iar în teritoriile unde există comunități etnice italiene și ungare, limba oficială este, pe lângă cea slovenă, limba italiană sau, după caz, limba ungară.

În 1992 art. 2 al Constituției Franței din 4 octombrie 1958 a fost completat prin precizarea că „limba Republicii este franceza". În acest fel asistăm la interferența între limba oficială și limba națională[1]. Franța refuză să recunoască limbile regionale

[1] Franța a refuzat să semneze Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare. A se vedea, pentru detalii, *F. Benoit-Rohmer*, Les langues officielles de la France, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001. Consiliul Constituțional a decis la 15 iunie 1999 că există incompatibilitate între textul Constituției și Carta limbilor regionale și minoritare semnată la Budapesta la 7 mai 1999. În decizia Consiliului Constituțional se precizează că art. 11 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789, potrivit căruia libera comunicare a gândurilor și opiniilor este unul din cele mai prețioase drepturi ale omului, trebuie interpretat

(limba corsicană, limba tahitiană, bretonă, bască, alsaciană, catalană, dialectul arab ş.a.). Constituţia Irakului prevede în art. 7 alin. (1) că limba oficială este limba arabă. Statul irakian recunoaşte, însă, că limba oficială în regiunile locuite de kurzi, este limba kurdă [art. 7 alin. (2) din Constituţie]. Articolul 2 din Constituţia Egiptului prevede că limba arabă este limba oficială a statului.

În Italia, Legea nr. 482 din 15 decembrie 1999 a stabilit o adevărată protecţie a minorităţilor lingvistice istorice. De altfel, art. 6 din Constituţia Italiei prevede că republica ocroteşte prin norme specifice minorităţile lingvistice[1].

Există cazuri, este adevărat singulare, când accentul se pune pe etnicitatea statului-naţiune, sau se lansează concepte cum ar fi cel de „stat al minorităţilor naţionale" sau de „naţiuni plurietnice". Astfel art. 6 parag. 3 al Constituţiei Ungariei revizuită la 20 august 1994 prevede că „republica ungară se consideră responsabilă de soarta ungurilor care trăiesc în afara frontierelor sale şi favorizează menţinerea legăturilor lor cu Ungaria".

Enunţul constituţional este dezvoltat prin decizii guvernamentale, inclusiv la nivel legislativ, prevăzându-se acordarea unui statut privilegiat maghiarilor care locuiesc în state limitrofe Ungariei[2].

în sensul art. 2 alin. (1) din Constituţia Franţei din 1958, potrivit căruia limba oficială a Republicii este limba franceză. În consecinţă, persoanele juridice de drept public şi persoanele juridice de drept privat, care exercită o activitate în interes public, sunt obligate să folosească în actele procedurale pe care le emit, limba franceză. De asemenea, persoanele fizice nu se pot prevala, în relaţiile cu autorităţile administrative de folosirea altei limbi, alta decât limba franceză. Există, de altfel, o îndelungată tradiţie istorică în Franţa de promovare şi protejare a limbii franceze. Astfel, o ordonanţă din august 1539 a stabilit că actele de procedură trebuie eliberate celor interesaţi numai în limba franceză. De altfel, încă din 1341 o culegere de cutume juridice din Bretania a fost în întregime redactată în limba franceză.

[1] A se vedea, pentru detalii, *P. Richard*, La loi – cadre sur la protection des minorités linguisticues historiques en Italie: entre sincérité et opportunité, Revue française de droit constitutionnel nr. 45/2001.

[2] La 19 iunie 2001, Parlamentul ungar a adoptat Legea statutului maghiarilor din ţările vecine Ungariei, prin care se asigură facilităţi cetăţenilor Croaţiei, Iugoslaviei, României, Sloveniei şi Ucrainei, aparţinând naţiunii maghiare, fără a avea însă cetăţenie ungară. În legătură cu acest act normativ, Comisia Europeană pentru democraţie prin drept (Comisia de la Veneţia) a examinat compatibilitatea sa cu standardele europene şi cu normele şi principiile dreptului internaţional public contemporan şi a adoptat la 19-20 octombrie 2001 Raportul asupra tratamentului minorităţilor naţionale aplicat de statele de origine. În raport se precizează că un stat poate emite acte privind cetăţenii străini atâta timp cât efectele se vor manifesta în cadrul graniţelor sale. Când aceste acte urmăresc să îşi desfăşoare efectele asupra cetăţenilor străini din străinătate, în domenii care nu sunt acoperite de tratate sau obiceiuri internaţionale permiţând Statului de origine să fie sigur de consimţământul statelor-mamă relevante, acest consimţământ trebuie cerut înaintea implementării oricăror măsuri. Măsurile unilaterale privind tratamentul preferenţial al minorităţilor înrudite nu trebuie să acopere domenii care au fost în mod evident acoperite de tratate bilaterale, fără consimţământul expres sau fără acceptarea, implicită dar lipsită de ambiguitate, a statului de origine. În cazul unor dispute privind implementarea sau interpretarea tratatelor bilaterale, toate procedurile existente de rezolvare a disputelor trebuie folosite cu bună-credinţă, iar astfel de măsuri unilaterale pot fi luate de către statul înrudit numai dacă, şi după ce aceste proceduri s-a dovedit ineficiente. De asemenea, în Raport se subliniază

Niciun document internaţional nu interzice statelor să întreţină legături cu naţionalii lor care locuiesc în alte state, dar aceste legături se stabilesc cu respectarea regulilor de drept internaţional şi a legislaţiei statelor respective. Astfel, art. 7 din Constituţia României prevede, în spiritul relaţiilor de bună vecinătate, că „statul sprijină întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor ţării şi acţionează pentru păstrarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase, cu respectarea legislaţiei statului ai cărui cetăţeni sunt". Mai mult, potrivit art. 6 alin. (1) din Constituţia României, „statul recunoaşte şi garantează persoanelor aparţinând minorităţilor naţionale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea şi la exprimarea identităţii lor etnice, culturale, lingvistice şi religioase".

Grija statelor faţă de naţionalii acestora care trăiesc în afara graniţelor este exprimată şi în constituţiile altor state (art. 10 alin. (2) din Constituţia Croaţiei, art. 7 din Constituţia Slovaciei, art. 49 din Constituţia Macedoniei, art. 5 din Constituţia Sloveniei, art. 12 din Constituţia Ucrainei, art. 6 din Constituţia Poloniei). Alte state au adoptat legi speciale pentru protecţia conaţionalilor acestora, care trăiesc în afara graniţelor lor[1].

Accentuarea caracterului naţional al unor state este evidentă la nivel constituţional şi prin legătura care se stabileşte între stat şi biserică. Astfel, art. 13 alin. (3) din Constituţia Bulgariei prevede că religia tradiţională în republica bulgară este cultul ortodox. Tot astfel, art. 3 din Constituţia Greciei prevede că religia predominantă în Grecia este Biserica Ortodoxă Răsăriteană. Aceeaşi legătură între stat şi religie o regăsim în art. 6 din Constituţia Marocului din 1996, care prevede că islamul este religie de stat, precum şi în art. 4 din Constituţia Irakului. Constituţia Egiptului prevede în

---

că un document administrativ emis de statul de origine certifică numai faptul că purtătorul acestuia este îndreptăţit la beneficiile stipulate în cadrul legilor şi regulamentelor aplicabile. Tratament preferenţial poate fi acordat persoanelor aparţinând minorităţilor înrudite în domeniile învăţământului şi culturii, în măsura în care acesta urmăreşte scopul legitim al protejării legăturilor culturale şi este proporţional cu acest scop. Tratament preferenţial nu poate fi acordat în alte domenii în afara învăţământului şi culturii, în afară de cazurile excepţionale şi dacă se dovedeşte că acesta urmăreşte un scop legitim şi că este proporţional cu acest scop.

[1] Austria – Legea privind echivalarea cetăţeniei Tirolului de Sud cu cea Austriacă în domenii administrative specifice, din 25 ianuarie 1979; Slovacia – Actul asupra Slovacilor expatriaţi şi asupra schimbării şi amendării unor legi, din 14 februarie 1997; România – Legea nr. 150/1998 privind acordarea de sprijin comunităţilor româneşti din întreaga lume (M. Of. nr. 265 din 1 iulie1998); Federaţia Rusă – Legea Federală asupra politicii de stat a Federaţiei Ruse privind cetăţenii din străinătate, din martie 1999; Bulgaria – Legea privind cetăţenii bulgari aflaţi în afara Republicii Bulgare, din 11 aprilie 2000; Italia – Legea asupra măsurilor în favoarea minorităţilor italiene din Slovenia şi Croaţia, din 21 martie 2001 (legea a prelungit aplicarea art. 14 alin. (2) din „Prevederile privind dezvoltarea activităţilor economice şi a cooperării internaţionale a Regiunii Friuli, Venezia, Giulia, a provinciei Belluna şi a zonelor din vecinătate, din 9.01.1991); Slovenia – Rezoluţia Parlamentului Sloveniei asupra statutului şi situaţiei minorităţilor slovene care trăiesc în ţările învecinate şi îndatoririle statului Sloven şi a altor organisme în această privinţă din 27 iunie 1996; Grecia – Decizia ministerială comună nr. 4000/3/10/e a Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Muncii şi Ordinii Publice din 15-29 aprilie 1998 privind „Condiţiile, durata şi procedura de eliberare a unei cărţi de identitate speciale pentru cetăţenii albanezi de origine greacă".

art. 2 că islamul este religia statului şi că principala sursă a legislaţiei este Sharia (dreptul şi jurisprudenţa islamică).

Elementele naţiunii sunt: rasa; limba comună; cultura; religia; tradiţiile istorice; interesele materiale şi culturale comune; situaţia geografică. Datorită unor împrejurări speciale, nu întotdeauna aceste elemente pot fi întrunite fără, însă, ca naţiunea să fie afectată[1]. Astfel, cele două state germane au format, până la reunificare (octombrie 1990) o singură naţiune, deşi unele elemente nu au fost întrunite (de exemplu: comunitatea de viaţă economică). De asemenea, românii din Basarabia şi Bucovina de Nord, împreună cu cei din România constituie un element etnic unic.

Cele două state coreene cuprind împreună o singură naţiune. Îndeosebi în perioade de crize militare şi politice, analiştii s-au întrebat dacă există una sau mai multe naţiuni arabe[2]. Toate aceste exemple arată cât de relativă poate fi această noţiune, situându-se parcă în afara oricărei definiţii.

Trebuie reţinută ideea că naţiunea presupune o incontestabilă unitate sociologică a populaţiei, dar nu o uniformitate absolută. Din această perspectivă, identificarea *stat-naţiune* se relevă, în doctrina constituţionalistă occidentală, în primul rând ca fiind soluţia cea mai bună pentru că ea asigură cea mai profundă solidaritate în sânul populaţiei.

În ceea ce priveşte raporturile între naţiune şi stat în Europa, naţiunea precede statul. Naţiunea română s-a format înainte de unirea celor două Principate Româneşti şi formarea statului naţional în 1859. La 1 decembrie 1918 s-a desăvârşit statul naţional unitar român.

În multe state africane procesul formării naţiunii nu este încă terminat nici în prezent; în această situaţie se poate spune că statul a precedat formarea naţiunii.

Grija de a avea în stat o populaţie omogenă nu a dispărut. Această grijă a animat mişcarea sionistă înainte şi după crearea statului Israel. Un exemplu în acest sens sunt încercările fostului lider comunist bulgar T. Jivcov, de a desnaţionaliza un milion de cetăţeni bulgari de origine turcă, politica de deznaţionalizare a românilor din Imperiul ţarist, apoi din fosta U.R.S.S. şi din Ungaria. Problema existenţei minorităţilor etnice grupate sau dispersate în cadrul corpului etnic majoritar şi omogen etnic a avut şi are încă valenţe constituţionale şi internaţionale. Valenţele constituţionale privesc rapor-

---

[1] Originea etimologică a cuvântului „naţiune" rezidă în substantivul latin *nasci, natus* (născut). „Dacă rasa, situaţia geografică (teritoriul), tradiţiile istorice reprezintă condiţii obiective ale vieţii naţionale, limba şi religia sunt manifestările ei subiective, care numai după ce sunt produse, intră la rândul lor în categoria condiţiilor obiective; toate la un loc nu formează elementele constitutive ale naţiunii, ci numai cadrul ori mediul (cosmic, biologic şi psiho-istoric), în care se naşte şi evoluează naţiunea" (a se vedea *D. Gusti*, Sociologia naţiunii şi războiul, Ed. Floare albastră, Bucureşti, 1995). A se vedea şi *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 12. Naţiunea este definită cu deosebire prin voinţa unei categorii de persoane de a constitui o naţiune şi de a recunoaşte anumite drepturi şi îndatoriri mutuale, în virtutea adeziunii lor comune (*O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 653). A se vedea şi *B. Krulic*, La nation, une idée dépassée?, Problèmes politiques et sociaux nr. 832/1999.

[2] Atentatele teroriste împotriva Statelor Unite ale Americii de la 11 septembrie 2001 au generat, pe lângă o aversiune generală faţă de fenomenul terorismului şi un naţionalism panarab al statelor care nu se identifică cu terorismul, care are ca rezultat o solidaritate arabă a peste 270 milioane de arabi, localizate în Orientul Mijlociu şi Africa de Nord.

turile existente între stat şi minorităţile etnice, pe când cele internaţionale se referă la reglementarea prin acordul statelor suverane a unor situaţii, nu neapărat conflictuale, care apar în diferire regiuni privind coexistenţa minorităţilor etnice cu populaţia majoritară. Din punct de vedere constituţional, experienţa raporturilor existente între statul naţional şi minorităţile etnice este extrem de diversă. De pildă populaţia mozaică din Germania, Franţa, Italia şi chiar Ungaria în primele decenii ale secolului al XX-lea a urmărit să fie asimilată de către populaţia majoritară[1]. În schimb, evreii din Principatele Române şi mai târziu din regatul României au respins chiar şi ideea asimilării, deşi statul român nu şi-a propus niciodată a astfel de politică[2].

Guvernul român a respectat angajamentele asumate faţă de minorităţile naţionale în urma Tratatelor de pace încheiate după primul război mondial, această politică fiind menţinută şi după 1945.[3]

Statul multinaţional este statul a cărui populaţie este formată din diferite rase sau popoare, vorbind limbi diferite şi având culturi şi un trecut istoric diferite. În asemenea state, coeziunea naţională este dificil de întreţinut, dar nu imposibil de realizat. De pildă, Elveţia şi R.P. Chineză sunt state multinaţionale. U.R.S.S. a fost un stat multinaţional.

---

[1] *J. Ancel*, Introducere la lucrarea fostului şef rabin al României Alexandru Şafran, Un tăciune smuls flăcărilor, Ed. Hasefer, Bucureşti, 1996, p. 13.

[2] Ibidem.

[3] Prin Tratatul între principalele puteri aliate şi asociate (Statele Unite ale Americii, Imperiul Britanic, Franţa, Italia şi Japonia) pe de o parte şi România pe de altă parte, încheiat la 9 decembrie 1919 la Paris, Guvernul român se angaja a da tuturor locuitorilor săi întreagă şi deplină protecţie pentru viaţa şi libertatea lor, fără deosebire de naştere, de naţionalitate, de limbă, de rasă sau de religie. Guvernul român îşi lua, de asemenea, angajamentul că toţi locuitorii României vor avea dreptul la liberul exerciţiu, atât public cât şi privat, al oricărei confesiuni, religii sau cuvinte, atât timp cât între exerciţiul acestora şi ordinea publică şi bunele moravuri nu vor exista incompatibilitate. Articolul 8 al Tratatului stipula că „toţi supuşii *(ressortissants)* români vor fi egali în faţa legii şi se vor bucura de aceleaşi drepturi civile şi politice, fără deosebire de rasă, de limbă sau de religie. Deosebirea de religie, de credinţă sau de confesiune nu va putea fi o piedică pentru niciun supus *(ressortissant)* român cu privire la folosirea drepturilor sale civile şi politice în special la admiterea în servicii publice, în funcţiuni şi onoruri sau la exercitarea diferitelor profesiuni şi industrii. Nu se va evita nicio restricţie contra liberei întrebuinţări de către vreun supus *(ressortissants)* român a unei limbi oarecare, fie în relaţiunile private sau comerciale, fie în materie de religie, de presă sau de publicaţiuni de orice natură, fie în întrunirile publice. Cu toată stabilirea de către guvernantul român a unei limbi oficiale, se vor face înlesniri raţionale supuşilor *(ressortissants)* români de altă limbă decât cea română pentru întrebuinţarea limbii lor, fie oral, fie în scris înaintea Tribunalelor". Potrivit art. 12 din tratat, prevederile acestuia referitoare la drepturile recunoscute de guvernantul român tuturor cetăţenilor săi fără deosebire de naţionalitate erau considerate „obligaţiuni de interes internaţional", fiind „puse sub garanţia Societăţii Naţiunilor (M. Of. nr. 140 din 26 septembrie 1920, p. 50-51 şi urm.) Tratatul a fost ratificat de Senat la 30 iulie 1920 şi de Adunarea Deputaţilor la 13 august 1920. Prin Legea nr. 86 din 6 februarie 1945 pentru Statutul Minorităţilor Naţionale se reafirmă, între altele principiul potrivit căruia „deosebirea de limbă, de religie, de rasă sau de naţionalitate, nu poate constitui o piedică pentru niciun cetăţean român, pentru dobândirea sau folosirea drepturilor civile şi politice, sau pentru admiterea în funcţiunile publice sau pentru exercitarea oricărei profesiuni".

§3. Puterea politică suverană

Statul suveran este dator să exercite pe teritoriul său şi faţă de întreaga populaţie prerogativele sale de putere suverană, pentru a menţine ordinea, a apăra comunitatea respectivă faţă de agresiuni etc.

O autoritate publică este suverană atunci când nu este supusă niciunei alte autorităţi, nici în cadrul intern al statului, nici pe plan extern. Nicio altă entitate nu o poate controla. Altfel spus, în interiorul frontierelor sale, statul exercită o putere exclusivă; deţine puterea de a controla, comanda şi de a sancţiona în mod suveran. Într-un stat suveran nu există o putere de acelaşi tip care să-i restrângă autoritatea şi să-i impună o altă ordine juridică[1]1.

În condiţiile în care puterea suverană a poporului este instituţionalizată, convertită în instituţii politice formate din reprezentanţi ai poporului desemnaţi prin alegeri libere, democratice, nu se mai poate susţine aserţiunea că statul serveşte o anumită clasă socială în detrimentul alteia. Votul universal face să se estompeze până la dispariţie caracterul de clasă al statului, acesta fiind constituit din autorităţi publice rezultate prin experimentarea electorală a voinţei suverane a poporului.

Indiscutabil, statul rămâne un instrument de ordonare a relaţiilor din societate, de conducere generală şi guvernare, de dominaţie, dar nu în interesul unui individ real sau al unui grup politic sau social determinat, ci în interesul poporului, înţeles ca totalitate de indivizi.

Unul din atributele esenţiale ale suveranităţii statului îl constituie dreptul său inalienabil de a reglementa, în mod liber şi fără nicio intervenţie din partea altui stat, organizarea şi funcţionarea sistemului politic, raporturile societate-stat-cetăţean, raporturile personale şi patrimoniale între indivizi etc., prin intermediul normelor juridice. Transpunând în norme de drept obiectivele cele mai importante ale dezvoltării social-economice şi politice, statul instituie, în virtutea suveranităţii sale, o ordine juridică menită să-i ocrotească şi să-i consolideze valorile fundamentale pe care se întemeiază şi pe care este interesat să le promoveze şi să le apere, precum şi relaţiile sociale corespunzătoare acestor valori.

Reglarea normativă şi optimizarea relaţiilor sociale prin intermediul normelor de drept, instituirea unei ordini juridice stricte reprezintă, astfel, unele dintre caracteristicile definitorii ale suveranităţii puterii de stat, singurele îndrituite să îmbrace în haina normativă voinţa poporului şi să-i confere acesteia, la nevoie prin forţa de constrângere a statului, autoritatea şi obligativitate generală.

Legăturile indisolubile dintre suveranitatea puterii de stat şi ordinea juridică, dintre stat şi drept au rădăcini istorice adânci, apariţia şi cristalizarea diferitelor formaţiuni sociale desfăşurându-se ca un proces istoric complex, în care latura politică a activităţii sociale, rolul statului suveran s-au împletit armonios cu elaborarea şi aplicarea normelor de conduită.

„Trebuie să fie clar că este nevoie de putere pentru a consfinţi asociaţia, a-i garanta continuitatea, a-i întări normele. Pe scurt, puterea sprijină ordinea fundamentală a

---

[1] Suveranitatea consistă înăuntru, în faptul că clasa politică nu poate fi constrânsă prin nimic – ea e „suverană" faţă de mulţimea cârmuită, ea dă legile şi le schimbă, iar în afară ea dispune de deplină „libertate de acţiune faţă de alte comunităţi. (A se vedea *T. Brăileanu*, op. cit. p. 51).

societății și organizarea socială în cadrul ei. Puterea stă în spatele fiecărei asociații și îi susține structura. Fără putere nu există nici organizare și nici ordine"[1].

O trăsătură esențială a statului, care îl distinge de orice altă formă de organizare socială este dreptul exclusiv al acestuia de a folosi în mod legitim forța organizată pentru a-și impune voința și interesele. Această trăsătură se întâlnește la toate formațiunile statale, indiferent de caracterul democratic sau nedemocratic al regimului politic. Este cunoscut că orice organizație socială are dreptul de a statornici reguli proprii de funcționare, pe care le impune membrilor săi. Constrângerea exercitată, la nevoie, de aceste organizații (de exemplu: Biserică, sindicate, patronate, partide, fundații, asociații, etc.) nu are caracter statal, nu întrunește atribute de putere sau autoritate politică. Numai constrângerea realizată de stat are caracter politic, în sensul că exprimă voința suverană a națiunii.

Sintetizând cerințele sociale fundamentale și prefigurând, pe plan legislativ, un anumit comportament uman corespunzător acestora, autoritatea publică, în virtutea suveranității sale, instituie o ordine juridică potrivit intereselor majore, ale națiunii și o impune, la nevoie, prin măsuri de constrângere.

Din perspectivă istorică se poate spune că suveranitatea puterii de stat ca fenomen social-politic, ca realizare a vieții și practicii social-economice, a apărut cu mult înainte de cristalizarea sa ca noțiune teoretică, în urma unei profunde necesități istorice, reflectând caracteristicile fundamentale ale statului: autoritate supremă exercitată pe un anumit teritoriu, dreptul de a se organiza de sine stătător – economic, politic, militar, administrativ – de a elabora și impune la nevoie prin forța sa de constrângere legi, norme obligatorii pentru întreaga societate. Aceasta și explică de ce puterea suverană, în concepția marilor gânditori din perioada de formare și cristalizare a relațiilor de producție și sociale burgheze (când s-a fundamentat teoretic și practic conceptul de suveranitate) J. Bodin, H. Grotius, Th. Hobbes și mai târziu, Machiavelli, Spinoza ș.a. – este inseparabil legată de drept, de stabilizarea unei ordini juridice ferme.

Acești gânditori au înțeles un fapt fundamental, și anume că prin intermediul dreptului, puterea de stat se impune întregii societăți ca putere suverană. Într-un anume sens, comunitatea socială este sinonimă cu ordinea, iar autoritatea servește drept fundament pentru instituirea ordinii pe care societatea o reclamă.

Literatura creștină explică natura și caracteristicile puterii politice luând ca temei aserțiunea Sfântului Pavel potrivit căreia „nu există putere fără Dumnezeu". Vechiul Testament ca și Noul Testament conțin texte referitoare la transmiterea de către Dumnezeu a puterii regelui. Pe această bază, creștinismul a lansat teoria conform căreia puterea politică a fost creată de Creator pentru a putea fi folosită de oameni ca instrument de organizare socială[2]. Fiind uns în numele lui Dumnezeu, regele este considerat ca reprezentantul laic al Creatorului, în timp ce papa este „vicarul" sau „loco-

---

[1] *R. Bierstedt*, Power and Progress. Essay on Sociological Theory, McGraw Hill, New York, 1975, p. 234-235; *J.M. Bochensi*, Ce este autoritatea? Introducere în logica autorității, Ed. Humanitas, București, 1992. A se vedea și: *S.P. Huntington*, Ordinea politică a societăților în schimbare, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 33; *G. Sartori*, Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 444 („Un sistem politic nu poate fi durabil fără sprijinul unei legitimări populare efective.").

[2] *B. Chantebaut*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1993, p. 14.

tenentul" lui Dumnezeu. În concepţia creştină, numai puterea vine de la Dumnezeu, regele sau „Prinţul" fiind responsabil pentru alegerea formei de guvernământ, precum şi pentru caracterul (democratic sau represiv) al guvernării propriu-zise.

Prin secolul al XVI-lea s-a afirmat un puternic curent ideologic care susţinea caracterul contractual al statului şi, implicit, al puterii. De origine calvinistă, acest cuvânt s-a dezvoltat în mediul conflictului religios între catolicism şi mişcările protestante. Reprezentanţii acestui curent denumiţi monarhomahi, condamnau puterea absolută a Regelui şi cerinţa afirmării consimţământului poporului faţă de anumite decizii ale Coroanei, afirmarea precum şi rezistenţa poporului la tiranie[1]. În secolul următor, Hobbes reia teza naturii contractuale a statului în lucrarea Leviathan, apărută în 1651, în care susţine că înainte de apariţia puterii politice, oamenii trăiau într-o stare naturală caracterizată prin anarhie, dezordine şi în care fiecare individ putea să se considere un „liber arbitru". Pentru a pune capăt acestei stări conflictuale, oamenii au încheiat între ei un contract prin care s-a instituit statul-garant al ordinii sociale[2]. Mai târziu, Locke va susţine şi el natura contractuală a statului, rezultat din voinţa indivizilor de a întemeia o viaţă colectivă, o comunitate în care oamenii să poată dispune de ei înşişi aşa cum doresc şi fără a depinde de voinţa altora[3]. Teoria contractuală va fi preluată şi dezvoltată prin noi argumente de Rousseau, filozof care provenea din mediul calvinist şi burghez al Genevei. În lucrarea care l-a făcut celebru, el a afirmat că problema fundamentală a cărei soluţie este contractul social, constă în a găsi o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat, şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţi, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte[4]. În concepţia lui Rousseau pactul social dă corpului politic o putere absolută asupra membrilor săi, care dirijată de către voinţa generală, poartă denumirea de suveranitate.

Sunt puţini analişti care analizează toate consecinţele contractului social. Acesta este în realitate plin de pericole, chiar pentru societatea civilă. Dacă în starea naturală omul deţinea o libertate absolută, cu înclinaţii instinctive pentru luptă şi supravieţuire, pentru a-şi impune altora propriile principii şi interese, nevoi, pactul social aplatizează individualităţile, le uniformizează printr-o limitare egalitară. Apare astfel pericolul ca omul să se dezintereseze chiar de nevoile sale şi să opteze pentru conformizare, aplicând cu supuşenie decizia statală, chiar şi când aceasta este excesivă. Excesul de statalitate este unul dintre pericolele pactului social. Iată motivul pentru care cetăţeanul trebuie să aibă acces real la procesul de luare a deciziilor.

Religia catolică, deşi propovăduie supunerea, o limitează. Dimpotrivă, teoria calvinistă a contractului social susţine că „păcatul de căpetenie al omului este că face lucrurile după capul său. Tot binele de care este capabilă omenirea stă în supunere"[5].

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *J. Touchard*, Histoire des ideés politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 278-282.

[2] *B. Chantebaut*, op. cit., p. 15.

[3] „Pentru a înţelege dreptul puterii politice şi a-l deduce din originea sa trebuie să luăm în considerare starea în care se află oamenii în mod natural, o stare perfectă de libertate de a-şi hotărî acţiunile şi de a dispune de posesiunile şi persoanele lor aşa cum găsesc potrivit, în limitele legii naturale, fără a cere permisiunea şi fără a depinde de voinţa altui om" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 52).

[4] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 99.

[5] *J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 80.

Este esențial ca puterea să fie legitimă și să se exercite în cadrul legislației constituționale adoptate în mod democratic. Legitimitatea este un element fundamental al puterii politice, de care depinde autoritatea acesteia, capacitatea sa de conservare sau de apărare, de adaptabilitate la confruntările noi ale vieții politice, ale societății civile. Acțiunile guvernamentale sunt legitime, în măsura în care răspund intereselor naționale, „Binelui comun". Dacă acțiunile guvernamentale „sunt pe placul poporului", îi satisfac acestuia așteptările, ele sunt considerate legitime. Dacă Guvernul nu este perceput de la bun început de către cetățeni ca fiind legitim, este de presupus că procedurile democratice la care va recurge ulterior acesta, nu îi vor conferi legitimitate[1]. Într-o societate democratică, pierderea pe parcursul guvernării a legitimității instituțiilor de conducere la nivel central și local, scăderea gradului de reprezentativitate a acestora sunt semne ale rupturii contractului social. Efectul în plan psihologic al destrămării înțelegerii mutuale între conducători și conduși este mult mai dramatic. Un electorat care nu se mai simte reprezentat de cei pe care i-a votat, pe care i-a învestit în funcție echivalează, pe de-o parte, cu erodarea caracterului reprezentativ al unor autorități, iar pe de altă parte, cu pierderea identității de sine a națiunii, cu intrarea acesteia într-o stare de confuzie, de derută civic-politică, ceea ce riscă să ducă la pasivitate față de jocul politic democratic, transformat într-un exercițiu artificial și convențional, rezervat exclusiv partidelor politice incapabile însă să-și exercite rolul de intermediar funcțional între cei guvernați și guvernanți. *Legitimitatea* nu se confundă cu termenul de *legalitate* care exprimă conformitatea conduitei individului sau a unei persoane juridice, cu dispozițiile legale.

O putere devine ilegitimă prin contestarea ei de către întreaga națiune sau de către majoritatea populației. O condiție a legitimității este respectarea de către putere a constituției. Astfel, un guvern desemnat legal, poate deveni ilegitim datorită activității sale. Lipsa de legitimitate într-o asemenea situație se exprimă prin pierderea de către guvern a suportului popular sau prin retragerea sprijinului partidelor parlamentare[2]. În primul caz, ilegitimitatea guvernului are conotații moral-politice și evidențiază că poporul nu mai are încredere în echipa guvernamentală și în programul acesteia de guvernare. În al doilea caz, ilegitimitatea este pusă în discuție chiar de către parlament. Orice formă de guvernare a oamenilor trebuie să fie conformă cu principiile și convingerile lor politice și etice. Numai dacă există o deplină compatibilitate între caracterele, forma și atribuțiile organismelor de conducere și ceea ce consideră poporul că trebuie să fie moral în politică, Guvernantul se bucură de încrederea cetățenilor. Așa cum observa R. Dahl, hotărârile importante referitoare la politici, fie ele personale sau guvernamentale, necesită judecăți etice[3]. Partidul politic care nu ține seama de

---

[1] *J. Keane*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iași, 2003, p. 63.

[2] Conceptul de legitimitate raportat la o instituție socială are deopotrivă conotații juridice și politice, unii autori conferindu-i chiar sensuri psiho-sociologice. Sensul juridic al legitimității unei instituții sociale indică faptul că modul de constituire, organizarea și funcționarea acesteia sunt conforme cu legea. Din acest punct de vedere, legitimitatea unei instituții sociale relevă că aceasta a fost constituită și funcționează potrivit legii. Legitimitatea instituțiilor sociale existente într-o societate depinde de suportul lor popular, fiind în același timp un factor de coeziune socială (*J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago 1988, p. 324. A se vedea și *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 565-566).

[3] *R.A. Dahl*, Despre democrație, Institutul European, Iași, 2003, p. 71.

această legătură şi câştigă, din diferite motive alegerile parlamentare, cu siguranţă le va pierde după o singură legislatură cât s-a aflat la putere. Potrivit unuia dintre principiile fundamentale ale democraţiei, încă din perioada sa clasică din vremea lui Pericle, cei ce conduc trebuie să cunoască foarte bine şi să ţină seama de cerinţele, interesele şi aşteptările celor conduşi, pentru că deciziile lor îi privesc pe aceştia. În calitate de Guvernant, nu te aştepţi la încrederea poporului dacă hotărârile ce îl privesc, sunt primite de acesta cu indiferenţă sau, chiar, cu un sentiment de respingere. În situaţia în care un regim politic îşi pierde cu totul legitimitatea, viaţa politică în ansamblul ei intră într-un proces de decadenţă exprimat în primul rând printr-o criză de conducere, lipsa sprijinului popular, prin recurgerea la măsuri de represiune, prin îndepărtarea, până la separare totală, a clasei politice de cei guvernaţi. Într-o asemenea situaţie, partidele politice aflate la putere, clasa politică rămasă fidelă acestora, aparatul administrativ birocratic, îndeosebi cel represiv, intră împreună într-o acută criză de legitimitate.

Simpla contestare a unui guvern de către partidele din opoziţia parlamentară sau de opinia publică (prin mitinguri de protest, demonstraţii antiguvernamentale, marşuri, grevă generală ş.a.) nu înseamnă însă automat şi pierderea legitimităţii guvernului. Raţiuni de ordin practic impun cerinţa stabilităţii instituţiilor constituţionale şi în cadrul acesteia, a autorităţilor guvernante. De aceea, contestarea publică a unor autorităţi statale nu are ca rezultat automat revocarea acestora şi înlocuirea lor cu altele. În cazul analizat de noi, ilegitimitatea trebuie constatată oficial pe cale parlamentară, prin votarea unei moţiuni de cenzură sau ca rezultat al unei revoluţii sau revolte populare. În cazul constatării ilegitimităţii guvernului, urmează ca acesta să fie înlocuit cu un alt guvern cu respectarea dispoziţiilor constituţionale în materie.

Elementele legitimităţii puterii politice sunt: legalitatea instituirii puterii (cu respectarea constituţiei) şi corecta folosire a acestei puteri (în conformitate cu legile statului). Mijloacele constituţionale prin care exercitarea puterii se întemeiază pe învestitură şi prin care oficialităţile publice sunt condiţionate de structuri juridice predeterminate sunt condiţii *sine qua non* care permit înlocuirea conducătorilor, limitarea perioadei în care rămân în funcţie, responsabilizarea lor în faţa poporului şi împiedicarea abuzurilor de putere[1]. Problema abuzului de putere se pune în mod obişnuit numai într-o societate democratică, în care abuzul individual comis de un funcţionar public face notă distonantă cu modelul standard de comportament administrativ, respectat cu rigurozitate în întreaga administraţie. Dimpotrivă, într-o societate totalitară, guvernantul nu se împiedică de un abuz, atâta timp cât întregul sistem de guvernare este în esenţă represiv[2].

În societăţile democratice, legitimitatea puterii este evaluată în funcţie de amplitudinea votului popular exprimat pentru o anumită forţă politică. Pornind de la acest principiu, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. din 29 iunie 1990 prevede că statele participante declară că voinţa poporului, exprimată liber şi echitabil în cadrul unor alegeri periodice şi cinstite este fundamentul autorităţii şi legitimităţii oricărui guvern. Prin documentul menţionat, statele participante la Conferinţă şi-au afirmat responsabilitatea ce le revine pentru apărarea ordinii democratice stabilite prin voinţa suverană a poporului împotriva acte-

[1] *G. Sartori*, op. cit., p. 195.

[2] *L. Boia*, Mitul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2003, p. 110.

lor de terorism sau violență în scopul răsturnării ordinii democratice. Trebuie să precizăm că naționalismul exacerbat, extremismul, xenofobismul, chiar dacă electoral au un anumit sprijin popular, nu pot să-şi aroge o legitimitate substitutivă a legitimității democratice reale. Legitimitatea puterii indică şi capacitatea guvernanților de a obține din partea celor guvernați supunerea, dar fără a recurge la forță sau constrângere. Legitimitatea guvernanților este posibilă doar în condițiile democrației reprezentative, ale pluralismului politic.

Este important de subliniat că în numele legitimității sale, instituția politică exercită dominația socială. La rândul său, populația se supune ordinelor primite de la guvernant (instituția politică) în numele aceleiași legitimități, pe care, de altfel, i-a conferit-o prin sprijinul său electoral. guvernarea trebuie să fie nu numai legitimă, ci şi eficientă. Eficiența unei conduceri depinde de o multitudine de factori, în primul rând de conținutul şi obiectivele programului de guvernare. Se spune despre o guvernare că este eficientă, dacă a reuşit să atingă un procent ridicat din obiectivele pe care le-a propus şi pentru care a primit votul de încredere din partea cetățenilor. O guvernare eficientă va avea ca rezultat asigurarea sau consolidarea stabilității instituțiilor politice democratice. Un alt criteriu pentru o guvernare eficientă este reducerea sau controlarea fenomenului corupției. Într-o guvernare eficientă birocrația aparatului administrativ nu dăunează reporturilor între cetățean şi administrația publică centrală sau locală. Şirul factorilor de care depinde o guvernare eficientă poate continua. Dahl considera că prin eficiența guvernării se înțelege că un Cabinet acționează în vederea rezolvării problemelor considerate de importanță majoră de către cetățenii care se confruntă cu ele şi pentru care găsesc că ar fi potrivită acțiunea guvernamentală[1]. Pentru justificarea legitimității puterii de comandă exercitată de Guvernant, s-au invocat mai multe teorii. Dintre acestea, se remarcă în mod deosebit cea formulată de Weber. Potrivit acestuia, există trei tipuri de legitimare a puterii în numele căreia liderul exercită dominația: calitățile personale ale liderului (dominația charismatică); tradiția (dominația este acceptată de populație ca un obicei intrat în conştiința publică); legală (poporul se supune ordinelor şi legilor adoptate de autoritățile publice pe care el le-a învestit în mod legal cu atribuții de guvernare).

Din punct de vedere sociologic, legitimitatea a fost definită ca fiind caracteristica puterii (a sursei, naturii şi organizării sale) de a fi conformă cu ceea ce poporul crede preferabil sau corespunzător potrivit anumitor norme juridice, morale sau unor tradiții consacrate[2].

Din punct de vedere politologic legitimitatea este considerată un principiu de întemeiere şi justificare a unui sistem de guvernământ care presupune, o anumită recunoaştere de către cei guvernați, a dreptului de a conduce exercitat de cei care guvernează[3].

În prezent, conceptul de suveranitate cunoaşte o serie de transformări în special în țările din Europa Occidentală. Astfel, statele membre ale Uniunii Europene se află

---

[1] *R.A. Dahl*, Despre democrație, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 121.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de Sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 329-330.

[3] Mica enciclopedie de politologie, Ed. Ştiințifică şi Enciclopedică, București, 1977, p. 262-263; *S. Tămaş*, Dicționar politic, Ed. Academiei, București, 1993, p. 149.

într-un proces de interdependenţă în domeniul strategiei politice, economice, vamale, financiare, militare care le diminuează suveranitatea. Moneda unică europeană, dreptul comunitar şi mai recent colaborarea lor militară constând în crearea unei Forţe rapide de reacţie a U.E. sunt factori care afectează suveranitatea statului-naţiune. Tratatul de la Maastricht, modificat prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, a creat un sistem nou de relaţii internaţionale datorită căruia conceptul de suveranitate urmează să fie înţeles nuanţat faţă de accepţiunea iniţială. Desigur, principiul potrivit căruia puterea rezidă în popor îşi menţine actualitatea, dar exerciţiul puterii de stat încetează să mai fie apanajul exclusiv al statului-naţiune.

Relaţia suveranitate-guvernare cunoaşte, astfel, mutaţii esenţiale în condiţiile în care organizaţii regionale cum sunt NATO, Consiliul Europei şi U.E. au încetat să fie asociaţii de state, devenind organisme supranaţionale care preiau pe seama lor o serie de prerogative ale suveranităţi statelor membre. Mai mult chiar, principiul neintervenţiei în treburile interne ale altui stat, consacrat ca atare în importante documente ale dreptului internaţional, inclusiv în Carta ONU [art. 2 alin. (7)], a fost demonetizat după 1989 prin acceptul statelor membre ale NATO pentru intervenţia armată în unele state (Irak, zone ale fostei republici Iugoslavia) motivată de încălcarea drepturilor omului.

Deşi, potrivit principiilor fundamentale ale dreptului internaţional public respectarea drepturilor omului constituie o problemă care ţine de competenţa exclusivă a fiecărui stat, practica internaţională din ultimul deceniu înregistrează interferenţa unor organizaţii internaţionale controlate de superputeri militare şi economice în politica internă a altor state, pentru a „corecta" maniera în care acestea abordează aspecte ţinând de politica internă, printre care şi problematica minorităţilor naţionale, a drepturilor omului în general. Noţiunea de protecţie internaţională a drepturilor omului este, însă, aplicată selectiv de la un stat la altul deşi încălcări ale drepturilor omului au loc în orice stat, inclusiv în ţări cu democraţie consolidată.

În funcţie de interese politico-militare, strategice, economice ori geopolitice, principiul neintervenţiei în treburile interne ale altui stat este părăsit şi pentru prevenirea şi combaterea actelor de terorism ori pentru sancţionarea încălcării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, Documentul reuniunii de la Copenhaga a Conferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. din 29 iunie 1990 prevede responsabilitatea statelor participante la Conferinţă pentru apărarea şi protejarea, conform legilor lor şi aranjamentelor lor internaţionale, a ordinii democratice împotriva grupurilor sau organizaţiilor care recurg la acte de terorism[1]. Prin rezoluţia nr. 1373 din 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate al ONU a impus statelor membre ale acestei organizaţii obligaţia de cooperare împotriva terorismului.

Este un fapt ce nu poate fi contestat că unele state acordă o importanţă sporită combaterii terorismului recurgând la acţiuni militare care au încălcat concepţia clasică

---

[1] „Terorismul şi teroarea sunt două fenomene indisolubil legate, teroarea fiind unul dintre mijloacele de asigurare a dominaţiei, în timp ce terorismul, imitând metodele teroarei, constituie de fapt răspunsul la aceasta. Teroarea şi terorismul se folosesc în mod practic de aceleaşi metode, existenţa celei dintâi generând-o pe cealaltă" (*F. Hacker*, Terreur et terrorisme, Flammarion, Paris, 1976, p. 21). A se vedea şi *I. Bodunescu*, Terorismul – fenomen global, Casa Editorială Odeon, Bucureşti, 1997, p. 14-15.

şi practica ultimelor decenii privind principiile drepturilor omului. Apărarea acestora pare să treacă pe un plan secund faţă de acţiunea împotriva terorismului[1].

Nu orice tip de terorism intră, sub incidenţa dreptului constituţional sau a dreptului internaţional. Dintre multiplele categorii de terorism, ne referim, în acest sens, la terorismul politic, manifestat prin comiterea unor delicte politice, definite la Conferinţa internaţională pentru unificarea dreptului penal de la Haga din 1935 ca „infracţiuni îndreptate contra organizării şi funcţionării statului, ca şi cele care sunt îndreptate împotriva drepturilor pe care le au cetăţenii"[2]. În ultimele decenii, statele lumii sunt confruntate cu terorismul internaţional[3]. Pentru combaterea acestui flagel statele şi-au exprimat, printre altele, acordul de a sancţiona actele de terorism definite ca atare prin documentele internaţionale, care prevăd chiar şi durata maximă a pedepsei, interferându-se în acest fel în jurisdicţia penală a statelor suverane.[4]

---

[1] Atrăgând atenţia asupra acestei schimbări de optică, secretarul general al ONU a precizat într-o declaraţie făcută în faţa Consiliului de securitate al ONU, la 18 ianuarie 2002, că „trebuie să înţelegem bine cu toţii că nu există alternativă între o acţiune eficientă împotriva terorismului şi protejarea drepturilor omului. Dimpotrivă, am convingerea că pe termen lung vom constata că drepturile omului, alături de democraţie şi echitate socială, sunt cele mai bune măsuri profilactice împotriva terorismului. Deşi este categoric nevoie de vigilenţă pentru prevenirea acţiunilor teroriste şi de fermitate în condamnarea şi pedepsirea acestora, ar fi un act de autoînfrângere dacă vom sacrifica în acest proces alte priorităţi cheie, cum ar fi drepturile omului".

[2] Apud *I. Budunescu*, op. cit., p. 24.

[3] Asupra conceptului de terorism internaţional, a se vedea *I. Cloşcă*, op. cit., p. 290-291.

[4] A se vedea, în acest sens, art. 5 din Decizia-cadru a Consiliului European privind combaterea terorismului (COM 2001) 521 final din 19 septembrie 2001. În cursul anilor, comunitatea internaţională a adoptat un număr impresionant de documente pentru combaterea actelor de terorism (aproape 2000 de documente – rezoluţii, convenţii, protocoale – au fost adoptate în cadrul ONU). ONU, Consiliul Europei, N.A.T.O., U.E. au adoptat de-a lungul anilor un set complex de documente pentru combaterea terorismului. Indiferent de criteriile care au stat la baza definirii actelor de terorism, sub egida ONU au fost elaborate, de la înfiinţarea acestei organizaţii şi până în prezent, peste 1600 de rezoluţii, convenţii şi protocoale privind combaterea acestui flagel.

ROMANIAN CENTRAL UNIVERSITY

Capitolul V
Forma statului: structura de stat, forma de guvernământ

§1. Conceptul formei de stat

Forma de stat este un concept politico-juridic care exprimă modul de constituire şi exercitare a puterii, de organizare şi conducere a societăţii prin stat[1]. Într-o altă formulare, forma statului exprimă modul de organizare a conţinutului puterii, structura internă şi externă a acestui conţinut[2].

Forma statului este unul dintre cele mai vechi concepte rezultate din studierea fenomenului statal în general, a organizării şi conducerii statale, în special. În doctrina constituţională, forma de stat este analizată sub trei aspecte: forma structurii de stat; forma de guvernământ; regimul politic. Deşi distincte, cele trei aspecte sunt strâns legate şi condiţionate unele de altele.

Dorim să precizăm că forma statului nu este un concept integrator, care ar cuprinde într-o sinteză teoretică cele trei aspecte enunţate. Se poate spune că forma statului poate apărea sub o întreită înfăţişare, în funcţie de criterii distincte. Aceste trei criterii sunt: modul de organizare şi exercitare a puterii suverane pe teritoriul statului; caracteristicile şi prerogativele organismului învestit cu funcţiile de şef al statului; metodele de guvernare.

În funcţie de cele trei criterii, statul va căpăta o anumită formă: stat unitar/stat federal; monarhie/republică; va avea un regim politic democratic sau autocratic ori autoritar.

Indiferent de mărime, de potenţial economic sau militar etc., orice stat, ca entitate suverană, deţine prerogativa, în virtutea suveranităţii sale, de a decide în mod liber şi în conformitate cu prevederile constituţionale ce formă de guvernământ, de structură, ori de regim politic să adopte.

Opţiunea pentru o anumită formă de stat este în primul rând o opţiune politică. Dar nu a statului propriu-zis, reprezentat prin parlament sau prin şeful puterii executive şi cu atât mai puţin a guvernului. Decizia oricăreia dintre cele trei autorităţi publice menţionate, prin care s-ar hotărî adoptarea unei forme a statului sau a alteia, echivalează cu un act politic de guvernare. Opţiunea pentru oricare dintre formele de stat nu poate fi decât rezultatul unui referendum popular.

Caracterul real al unei astfel de opţiuni depinde de gradul de participare a cetăţenilor la referendum, de sinceritatea votului şi, nu în ultimă instanţă, de faptul dacă

---

[1] *S. Popescu*, Forma de stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1983, p. 14. A se vedea şi: *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 180; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 141-142; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 131-132.

[2] *N. Popa*, Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Bucureşti, 1996, p. 109.

populația cu drept de vot a avut reprezentarea exactă a semnificației formei de stat față de care și-a exprimat opinia.

Oricare i-ar fi forma de stat, în cele trei aspecte ale acesteia, din punct de vedere al elementelor sale constitutive, al trăsăturilor sale caracteristice, statul ca fenomen politic ori social rămâne neschimbat. Deși formele de stat sunt diferite, ele reprezintă aceleași principale caracteristici definitorii ale fenomenului statal. Astfel, Franța, Republica Populară Chineză, Austria, Republica Federală Germania, S.U.A., Cuba, România, Iran sau Marea Britanie au structuri de stat, forme de guvernământ și chiar regimuri politice diferite, dar caracteristicile lor esențiale – cele care le definesc trăsăturile statale – rămân aceleași: statele respective sunt subiecte de drept în raporturile de drept constituțional, de drept internațional etc., sunt egale între ele din punct de vedere juridic ș.a.m.d.[1]

§2. Structura de stat

Din punct de vedere conceptual, prin structura de stat se înțelege *modul de organizare și exercitare a puterii în raport cu teritoriul statului*[2].

Este unanim acceptat în doctrina constituțională că din punct de vedere al structurii de stat, statele pot fi împărțite în două categorii: state unitare și state compuse. În afară de aceste două categorii principale, istoria constituțională a unor state consemnează forme particulare ale categoriilor menționate.

§3. Statul unitar

Statul unitar prezintă următoarele caracteristici principale: a) este format dintr-un ansamblu unic de organisme constituționale prin care se exercită puterea politică la nivel central și local; b) activitatea de guvernare se difuzează de la centru pe cale ierarhică; c) există o singură ordine juridică întemeiată pe o constituție unică; d) populația are o singură cetățenie. În literatura de specialitate se subliniază constant că trăsătura principală a statului unitar este existența unei ordini juridice unice, ceea ce însemnă că legea este aceeași pentru toți, că are aceeași valoare și forță obligatorie pentru întreaga populație[3]. Cu alte cuvinte, voința politică a națiunii exprimată prin Reprezentanța Națională (Parlamentul) are un conținut identic și se aplică în mod unitar pe întregul spațiu statal.

Bernard Chantebout definește statul unitar ca acel stat în care voința politică unică se impune ansamblului cetățenilor, care sunt astfel supuși acelorași legi în toate dome-

---

[1] În cadrul acestui capitol, ne ocupăm, îndeosebi, de aspectele legate de structura de stat și forma de guvernământ. Regimul politic va fi studiat într-un capitol distinct, consacrat clasificării tipologice a regimurilor politice.

[2] Structura de stat reprezintă organizarea de ansamblu a puterii în raport cu teritoriul, ea indică dacă statul este constituit din unul sau mai multe state membre (a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 141). Structura de stat desemnează integritatea sistemului puterii de stat, modul de organizare a acestei puteri pe un anumit teritoriu (*I. Deleanu*, op. cit., p. 131).

[3] A se vedea, în acest sens, *Fr. Delpérée, M. Verdussen*, Le Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 47.

niile vieţii sociale[1]. Caracteristica de stat unitar, presupune implicit caracterul indivizibil, care în mod normal trebuie prevăzut ca atare în Constituţie. Totuşi, sunt cazuri în istoria constituţională a unor state unitare, când în constituţiile acestora sau în alte acte cu valoare constituţională s-a prevăzut expres că ele sunt indivizibile, pentru a se înlătura tendinţele federaliste[2].

Deşi statul este unitar, teritoriul său poate fi împărţit în unităţi administrativ-teritoriale. Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale statului au caracter eminamente administrativ şi nu constituie state în interiorul statului.

Structura unitară a statului s-a format, în general, odată cu apariţia statului însuşi. Acesta a fost cazul unora dintre cele mai vechi state europene (Franţa, Grecia ş.a.) a căror formare a fost rezultatul unificării mai mult sau mai puţin violente, a unor teritorii sub conducerea unei dinastii sau a unui lider politic.

Structura unitară a statului este în principiu concepută pe principiul centralizării, ea presupunând, aşa cum am arătat deja, un ansamblu unic de instituţii şi puterea de control a autorităţilor publice centrale asupra autorităţilor locale. Aceasta înseamnă că statul unitar are o singură constituţie şi o legislaţie uniformă, o singură organizare administrativ-teritorială, un singur parlament, un singur şef al statului şi un guvern unic, un singur sistem de organizare judecătorească, a căror competenţă se extinde pe întregul teritoriu al statului fără nicio excepţie[3]. În mod corespunzător, ordinea juridică are un caracter unitar, actele normative adoptate de parlament sau de guvern în executarea legilor aplicându-se fără excepţii tuturor destinatarilor acestora.

Trebuie menţionat că teoretic, exercitarea puterii presupune concentrarea acesteia la un centru unic de decizie care o va converti în decizii obligatorii pentru întreaga populaţie şi pentru întregul teritoriu al statului. Aceasta este schema generală a oricărui act de putere. Astfel, în monarhiile absolutiste puterea era exercitată pe principii stricte de centralizare pentru ca monarhul să controleze, direct sau prin aparatul său specializat de funcţionari administrativi, modul în care i se respectau deciziile. Centralizarea a fost, astfel, reazemul absolutismului monarhic.

În statul modern, întemeiat pe principiile statului de drept, centralizarea joacă un rol asemănător ca în monarhiile absolutiste, dar, evident cu mijloace şi obiective diferite. Avem în vedere, în acest sens, că aparatul statal centralizat (centrul unic sau principal de decizie) reprezintă, de fapt, întreaga naţiune şi serveşte interesele generale ale acesteia. În acest caz, în statele moderne centralizarea puterii şi distribuirea ei de către un centru unic de decizie nu se mai fac în beneficiul unei singure persoane, ci al întregului popor.

În statul modern (apărut după Revoluţia franceză de la 1789) centralizarea politică a fost susţinută nu numai de factori politici şi juridici, ci şi de factori economici. Astfel, în doctrina economică a liberalismului s-a susţinut centralizarea, întrucât trecerea la o formă de organizare economică superioară – piaţa – implica suprimarea reglementări-

---

[1] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1995, p. 66.

[2] Convenţia naţională desemnată în 1792 pentru a elabora o nouă constituţie a Franţei a proclamat la 25 septembrie 1792 printr-o declaraţie solemnă că Republica franceză este una indivizibilă (a se vedea Les Constitutions de la France depuit 1789, Flamarion, Paris, 1995, p. 79). Primul articol al Constituţiei Franţei din 1793 reia textul din declaraţia Convenţiei naţionale.

[3] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Cujas, Paris, 1973, p. 100-102.

lor locale şi a piedicilor impuse mobilităţii economice, comerciale, financiare necesare dezvoltării economiei de piaţă[1].

Din punct de vedere practic, conducerea centralizată prezintă avantajul că actele parlamentului şi ale guvernului ar fi aplicate unitar pe întreg teritoriul statului. De asemenea, conducerea centralizată presupune dreptul de control al centrului asupra modului în care îi sunt respectate deciziile şi posibilitatea de corecţie a actelor care nu sunt conforme cu ordinele autorităţilor centrale. Potrivit unei asemenea scheme teoretice, într-un sistem centralizat numai organele centrale sunt abilitate să ia măsuri legislative şi decizii administrative pentru întreg teritoriul[2].

Centralizarea nu exclude crearea la nivel local a unui aparat funcţionăresc care facilitează raporturile centrului cu cei administraţi. În acest caz, aparatul local este supus controlului ierarhic al centrului[3].

O structură statală unitară concepută pe metode stricte de centralizare nu poate fi pusă în aplicare în condiţiile statului modern. Aceasta deoarece orice structură unitară rigidă, supercentralizată presupune prin definiţie lipsa unor verigi intermediare, parţial autonome, între puterea centrală şi destinatarii deciziilor luate de guvernanţi. Astfel, în niciun stat modern nu se poate concepe ca membrii guvernului să se poată ocupa personal şi nemijlocit de soluţionarea tuturor problemelor guvernării ivite pe întreaga cuprindere a statului. O parte a acestor probleme este încredinţată unor agenţi – aflaţi în legătură cu guvernul – cărora le sunt conferite atribuţii de administrare pe plan local.

De asemenea, şi activitatea judecătorească se desfăşoară în tribunale sau alte instanţe judecătoreşti integrate într-un sistem unic cu ramificaţii pe întreg cuprinsul ţării. Numai activitatea legislativă se desfăşoară la centru dar de către agenţi fie reprezentanţi ai naţiunii, fie ai colectivităţilor locale. În principiu, persoanele alese în parlament au calitatea de reprezentanţi ai naţiunii, fiind în serviciul poporului. În unele state, chiar unitare, cum ar fi Franţa sau Spania, deputaţii reprezintă naţiunea, iar senatorii colectivităţi teritoriale (art. 24 din Constituţia Franţei şi, respectiv, art. 69 din Constituţia Spaniei). În alte state, cum este de pildă România, atât deputaţii cât şi senatorii reprezintă naţiunea.

Chiar dacă centralizarea absolută, adică conducerea statală exercitată exclusiv de la centru ar fi tehnic posibilă, din punct de vedere politic nu ar fi dezirabil să se încredinţeze atributele guvernării unui singur centru de decizie, deoarece acesta ar putea nesocoti interesele locale sau s-ar putea chiar să nu le cunoască. Acesta este motivul pentru care în practică, centralizării i se aduc două corective, şi anume desconcentrarea şi descentralizarea. Dacă în cadrul centralizării raporturile se stabilesc între stat şi colectivităţile teritoriale, în cadrul descentralizării raporturile privesc autorităţile publice locale, desemnate prin sufragiu universal de către cetăţenii organizaţi în circumscripţii electorale, şi aceştia din urmă.

Centralizarea presupune concentrarea competenţelor administrative şi a resurselor financiare la un unic centru de comandă – Guvernul – pe când descentralizarea este

---

[1] *X. Frege*, Descentralizarea, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1991, p. 14.

[2] *C. Debbasch*, Science administrative. Administration publique, Dalloz, Paris, 1989, p. 198.

[3] Ibidem. A se vedea şi *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, Colectivităţile teritoriale. Experienţa franceză, Ed. Economică, Bucureşti, 2000, p. 25-41.

concepută ca o descongestionare a centrului şi o învestire a unor autorităţi publice reprezentative la nivel local, cu atribuţii de gestiune administrativă pe principiul autonomiei.

Desconcentrarea ca formă alternată a centralizării, cât şi descentralizarea nu se exclud reciproc, ambele fiind modalităţi diferite de organizare a puterii în teritoriu. O gestiune administrativă şi bugetară eficientă presupune stabilirea unui echilibru şi a unei unităţi armonioase între centralizare (desconcentrare) şi descentralizare. Dacă o centralizare rigidă afectează interesele comunităţilor sociale şi teritoriale, cu repercusiuni asupra capacităţii guvernului de a gestiona crize la nivel local, descentralizarea fără limită poate să ameninţe grav unitatea şi chiar integritatea unui stat. Iată de ce este necesar ca prin lege să se stabilească cu precizie şi claritate sfera de funcţionare a desconcentrării, precum şi a descentralizării.

3.1. Desconcentrarea

Prin definiţie, o putere centralizată presupune concentrarea acesteia de către un unic centru de putere (instituţiile de guvernare), în special de către puterea executivă. Aşa cum am văzut, concentrarea puterii şi exercitarea ei în mod centralizat nu sunt posibile. De aceea se recurge la desconcentrarea puterii.

Desconcentrarea constă în diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorităţi publice locale, ai căror titulari sunt numiţi de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[1]. Prin desconcentrare, puterea centrală renunţă la o parte din prerogativele sale, pe care le distribuie unor autorităţi publice locale. Este vorba, aşadar, de repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea agenţilor locali (prefecţi) repartizaţi/numiţi de guvern în unităţi administrativ-teritoriale. Prefecţii sunt însărcinaţi să transmită şi să ia toate măsurile pentru a asigura respectarea programului guvernului şi – în anumite limite – să decidă ei înşişi în calitate de împuterniciţi ai guvernului central.

Astfel, în prefectura sa, prefectul – agent local al puterii guvernamentale centrale – execută ordinele primite de la guvern, dar în acelaşi timp ia el însuşi anumite decizii (de exemplu în domeniul contravenţional, al protecţiei sanitare, combaterii unor epidemii etc.). Atribuţiile concrete ale prefectului diferă de la un sistem juridic naţional la altul[2].

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, S.D.R. nr. 3-4/1991, p. 143.

[2] Articolul 24 din Legea nr. 340/2004 prevede: În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplineşte următoarele atribuţii principale:

a) asigură, la nivelul judeţului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, realizarea intereselor naţionale, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acţionează pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competenţele şi atribuţiile ce îi revin, potrivit legii;

c) conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

Prin desconcentrare sunt scoase din competența puterii centrale anumite probleme de interes local, ce urmează a fi soluționate de autoritățile locale înființate în acest scop. În literatura de specialitate s-a menționat că desconcentrarea este destinată echilibrării, pe de o parte, a tensiunilor centralizatoare care vor să concentreze toate deciziile etatice în cadrul administrației centrale și, pe de altă parte, a proiectelor de teritorializare a puterii, prin care se urmărește apropierea centrului de nevoile reale ale unei țări[1].

Desconcentrarea nu anulează autoritatea puterii centrale. Dimpotrivă, agenții locali care reprezintă puterea centrală în unitățile administrative sunt numiți de guvern și sunt plasați sub controlul ierarhic al acestuia. Autoritățile centrale exercită un control ierarhic asupra agenților locali desconcentrați, având dreptul de a le aproba, suspenda, anula sau modifica actele emise. De asemenea, pot să emită ordine, instrucțiuni obligatorii pentru autoritățile ierarhic inferioare. Controlul se exercită deopotrivă pentru motive de legalitate și de oportunitate[2]. Controlul ierarhic nu trebuie să fie prevăzut expres de lege, întrucât este o consecință firească a centralizării. Practica desconcentrării nu prezintă niciun inconvenient pentru exercitarea actului de conducere statală. Organismele centrale își păstrează toate responsabilitățile prevăzute în constituție. Avantajul desconcentrării constă, între altele, în faptul că agenții locali desemnați de

---

d) acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale și județene, prioritățile de dezvoltare teritorială;

f) verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune;

g) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă;

h) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

i) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

j) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

k) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificarea relațiilor externe;

l) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

m) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune.

(2) Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și de celelalte acte normative, precum și însărcinările stabilite de Guvern.

[1] *L. Matei, C. Chabrot, D. Dincă*, Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză, Ed. Economică, București, 2000, p. 36.

[2] În același sens, și *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituțiile politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 58-59.

guvern cunosc mai bine realităţile politice, economice şi sociale la nivel local, au resurse proprii, putând să ia astfel decizii operative şi eficiente[1]. Oricum, ei se află sub autoritatea guvernului (adică a puterii centrale) şi sub controlul ierarhic al acestuia. Noţiunea de control ierarhic presupune dreptul autorităţii superioare de a modifica sau anula actele emise de agentul local care îi este subordonat.

3.2. Desconcentrarea serviciilor publice

Dorim mai întâi să precizăm că prin noţiunea de *serviciu public se înţelege orice activitate a autorităţilor publice desfăşurată pentru satisfacerea unui interes general (la nivel comunitar), care este atât de importantă, încât trebuie să funcţioneze în mod regulat şi continuu*[2]. Atragem atenţia că prin serviciu public nu se înţelege organismul care desfăşoară în mod continuu şi regulat o activitate de interes general[3].

Descentralizarea serviciilor publice constă în înfiinţarea pe plan local a unor instituţii învestite prin lege cu atribuţia de a desfăşura un anumit serviciu public. Asemenea organisme se află sub controlul de tutelă al centrului, de fapt, al unor autorităţi publice centrale care desfăşoară şi coordonează la nivel naţional activităţi publice cu acelaşi profil. Tutela administrativă presupune dreptul de control al Guvernului sau al altei autorităţi a administraţiei statului asupra actelor autorităţilor locale alese, ce funcţionează în virtutea principiului autonomiei locale[4]. De pildă, Ministerul Culturii şi Cultelor, Ministerul Sănătăţii şi Familiei, Ministerul Educaţiei şi Cercetării ş.a. organizează în teritoriu servicii publice descentralizate asupra cărora exercită un control de tutelă. Organismele care înfăptuiesc servicii publice în regim descentralizat beneficiază de autonomie în raporturile cu ministerele respective, care totuşi îşi păstrează dreptul de control asupra acestora.

3.3. Descentralizarea

Principiului centralizării i s-a adus, pe lângă desconcentrare un corectiv principal: descentralizarea. Aparent, descentralizarea este o alternativă la centralizarea excesivă

---

[1] Legea nr. 340/2004 prevede în acest sens că, pentru îndeplinirea atribuţiilor ce-i revin, prefectul emite ordine, în condiţiile legii. Ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea serviciilor descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale şi sunt contrasemnate de conducătorii acestora. Ordinul prefectului devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoştinţă publică, când conţine dispoziţii normative, sau de la data comunicării în celelalte cazuri.

[2] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 15. Astfel de activităţi pot fi organizate în domeniul învăţământului, al sănătăţii, comunicaţiilor, ordinii publice ş.a. P. Negulescu definea serviciul public ca fiind „creat de Stat, judeţ sau Comună, cu o competenţă şi puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al Administraţiunii publice creatoare, pus la dispoziţiunea publicului pentru a satisface în mod regulat şi continuu o nevoie cu caracter general, căreia iniţiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacţie incompletă şi intermitentă" (*P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Bucureşti, 1934, p 123).

[3] În doctrina actuală de drept administrativ se face totuşi distincţie între serviciu public în sens de activitate şi serviciu public în sens de organism care desfăşoară activitatea respectivă.

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 137/1994 (M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995).

şi constă în *posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităţilor locale de a adopta în anumite domenii sau la nivel teritorial anumite acte sau decizii, fără a se consulta în prealabil cu centrul sau a cere aprobarea acestuia.*

Prin descentralizare sunt scoase din competenţa puterii şi autorităţii centrale anumite servicii publice de interes local sau din domenii speciale de activitate şi transferate în sarcina unor autorităţi ale administraţiei publice locale[1]. Aceste autorităţi (primari şi consilii locale) beneficiază de o anumită independenţă faţă de puterea centrală şi acţionează în mod autonom. Independenţa şi autonomia autorităţilor administraţiei publice locale se bazează pe faptul că aceste organisme sunt alese pe plan local şi nu numite de puterea centrală[2]. Autorităţile administraţiei publice locale au patrimoniu propriu şi organizare internă de sine stătătoare, funcţionând în condiţiile legii.

În realitate, descentralizarea este, la fel ca şi centralizarea, o metodă de organizare şi conducere statală. Aceste două noţiuni nu se exclud una pe alta. Viaţa practică ilustrează că o centralizare excesivă şi, respectiv, o descentralizare absolută afectează deopotrivă şi profund substanţa actului de conducere statală.

Atragem atenţia că descentralizarea nu se opune centralizării politice a statului. De asemenea, descentralizarea nu are nimic comun cu raporturile existente între statul federal şi componentele federaţiei.

Descentralizarea are la bază principiul potrivit căruia cei guvernaţi îşi cunosc mai bine interesele decât guvernantul central şi pot gestiona cu mai multă eficienţă resursele ce li se alocă în acest scop[3]. Potrivit doctrinei de specialitate, descentralizarea

---

[1] Legea nr. 51/2006 – Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice (M. Of. nr. 254 din 21 martie 2006) prevede că „serviciile comunitare de utilităţi publice, denumite în continuare servicii de utilităţi publice, sunt definite ca totalitatea activităţilor de utilitate şi interes public general, desfăşurate la nivelul comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor sub conducerea, coordonarea şi responsabilitatea autorităţilor administraţiei publice locale, în scopul satisfacerii cerinţelor comunităţilor locale, prin care se asigură următoarele utilităţi: a) alimentarea cu apă; b) canalizarea şi epurarea apelor uzate; c) colectarea, canalizarea şi evacuarea apelor pluviale; d) producţia, transportul, distribuţia şi furnizarea de energie termică în sistem centralizat; e) salubrizarea localităţilor; f) iluminatul public; g) administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi altele asemenea; h) transportul public local.

Serviciile de utilităţi publice fac parte din sfera serviciilor publice de interes general şi au următoarele particularităţi: a) au caracter economico-social; b) răspund unor cerinţe şi necesităţi de interes şi utilitate publică; c) au caracter tehnico-edilitar; d) au caracter permanent şi regim de funcţionare continuu; e) regimul de funcţionare poate avea caracteristici de monopol; f) presupun existenţa unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate; g) aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orăşeneşti, municipale sau judeţene; h) sunt înfiinţate, organizate şi coordonate de autorităţile administraţiei publice locale; i) sunt organizate pe principii economice şi de eficienţă; j) pot fi furnizate/prestate de către operatori care sunt organizaţi şi funcţionează fie în baza reglementărilor de drept public, fie în baza reglementărilor de drept privat; k) sunt furnizate/prestate pe baza principiului "beneficiarul plăteşte"; l) recuperarea costurilor de exploatare ori de investiţii se face prin preţuri, tarife sau taxe speciale.

[2] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 611; *D. Apostol Tofan*, Probleme actuale ale descentralizării administrative, în Studii de drept românesc nr. 3-4/1991, p. 143; *E. Popa*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 5.

[3] „Asociaţiile naturale de cetăţeni, colectivităţile teritoriale reprezintă corpuri intermediare interpuse între individ şi stat stabilind reguli adaptate fiecărui cadru geografic şi personalizând

presupune înfiinţarea unor subiecte de drept speciale care beneficiază de autonomie pe plan local (descentralizare teritorială) sau cărora li se stabileşte o competenţă materială în anumite domenii[1].

3.4. Autonomia administrativă locală

Autonomia constă în *repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, şi agenţii locali, pe de altă parte (primari, consiliile locale) care sunt într-o anumită măsură independenţi de puterea centrală, adică au dreptul de a lua diferite măsuri fără a fi cenzuraţi sau fără a cere aprobarea guvernului central*[2]. Una dintre deosebirile existente între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, pe de altă parte, constă în faptul că prefectul este numit printr-un act administrativ, pe când membrii consiliilor locale şi primarii sunt aleşi prin vot universal. Relativa independenţă a autorităţilor administraţiei publice locale presupune autonomia administrativă şi mai ales financiară a acestora. Autorităţile locale nu dispun de guvern, parlament sau instanţe judecătoreşti proprii. Autonomia are, prin urmare, un caracter pur administrativ[3]. Prerogativele ce li s-au conferit sunt limitate, statul păstrând rolul preponderent în conducerea centralizată. Autorităţile publice locale deţin dreptul de a reglementa de sine stătător şi pe răspundere proprie – într-un cadru legal prevăzut de lege – problemele comunităţii locale[4].

În practica administrativă, această competenţă a autorităţilor locale este denumită convenţional „sferă proprie de acţiune". Potrivit art. 120 din Constituţia României, administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice. Prin lege se prevede că primarul este autoritatea executivă iar consiliile locale sunt organisme deliberative. Observăm că în art. 120, Constituţia se referă la descentralizare, iar în art. 123 la desconcentrare[5].

---

autoritatea statală în funcţie de problemele locale" (a se vedea *C. Debbasch*, op. cit., p. 224).

[1] A se vedea, pentru dezvoltări: *E.D. Tarangul,* Tratat de drept administrativ, Cernăuţi, 1944, p. 74-75; *P. Negulescu*, op. cit., p. 609-611; *C. Debbasch*, op. cit., p. 199.

[2] A se vedea, în acest sens şi *H. Hannum,* Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights, Philadelphia, 1990, p. 3-4.

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 47.

[4] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 243-245. Un caz interesant de autonomie este Muntele Athos. Regiunea Muntelui Sfânt face parte din statul grec. Statutul de autonomie al Muntelui Athos este definit în Carta sa din 1924 care a fost ratificată de statul grec în 1926 şi confirmată de art. 105 din actuala constituţie a Greciei. Statul elen exercită suveranitatea sa asupra teritoriului, fiind reprezentat de un guvernator. Puterea legislativă se exercită de *Sfânta Adunare* care se reuneşte de două ori pe an. Puterea executivă se exercită de o comisie formată din patru membri ai *Sfintei Adunări,* iar puterea judecătorească de diferite organisme disciplinare. Guvernatorul are misiunea de a asigura respectarea ordinii publice (a se vedea *J. Catsiapsi*, Le Grèce – dixième membre des Communautés Européennes, Notes et etudes documentaires nr. 4593/1980, p. 54-56).

[5] Constituţia prevede în art. 123 alin. (1) şi (2) că „Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale".

Autonomia locală se stabileşte pe cale legislativă, deci ca o expresie de voinţă a Parlamentului. În unele situaţii, autonomia locală este rezultatul unui război civil sau pur şi simplu al separării unei comunităţi locale de restul autorităţilor publice centrale, motivul principal fiind de ordin politic şi diversionist. Scopul principal al unei astfel de separări forţate, neconstituţionale este dezmembrarea statului.

Autonomia locală poate fi privită şi ca o componentă principală a democraţiei, întrucât reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată, care cel puţin teoretic ignoră cerinţele şi interesele comunitare. Autonomia locală prezintă în esenţă următoarele caracteristici:

a) autorităţile locale sunt subiecte de drept public;

b) autorităţile publice locale sunt expresia voinţei, exprimată prin vot a colectivităţilor locale;

c) autorităţile publice elective au o capacitate de decizie proprie;

d) autorităţile publice locale dispun de buget propriu.

Unele cercuri politice, grupuri ale unor minorităţi naţionale, organisme internaţionale se pronunţă pentru introducerea în ştiinţa politică şi practica socială a unor concepte noi privind autonomia administrativ-teritorială. Astfel de concepte, cum ar fi de pildă, „autoconducerea pe baza principiului autonomiei comunitare" sau pur şi simplu „autonomia comunitară", „autonomia comunităţilor etnice", „autonomia etnică", „autonomia personală" ş.a. au un conţinut vag, aflat în dezacord cu normele dreptului[1].

Un alt concept lansat în unele organisme internaţionale este cel de „autonomie regională". Există o distincţie netă între regionalizare sau dezvoltare regională şi aşanumita autonomie regională. În primul rând, trebuie precizat că termenul de *regiune* are conotaţii istorice în statele în care regiunea este o autoritate administrativ-teritorială (Italia, Franţa, Spania, Portugalia). În aceste state, regiunile beneficiază de autonomie, dar pe criterii teritoriale şi nu etnice. Termenul de „autonomie regională" (în care regiunea este circumscrisă unei zone populată în majoritate de o anumită minoritate naţională) urmăreşte, în realitate, substituirea statului la nivel local cu autorităţi care promovează interesele comunitare, înţelese preponderent ca interese ale unei minorităţi naţionale.

Regionalizarea este înţeleasă, de regulă, într-un sens restrâns, instituţional, în timp ce conceptul de *regionalism* are conotaţii politice. Regionalizarea presupune crearea unei structuri administrativ-teritoriale. Regionalismul se referă la un set de caracteristici culturale, religioase, lingvistice sau de altă natură aparţinând unei colectivităţi rezidente pe o anumită parte din teritoriul naţional căreia i s-ar recunoaşte un statut de autonomie[2].

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *I. Diaconu*, Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului, Drepturile omului nr. 1/1996.

[2] În proiectul Cartei europene a autonomiei regionale, adoptat la Congresul puterilor locale şi regionale la 5 iunie 1997, se precizează că principiul autonomiei regionale trebuie să fie recunoscut în constituţia statului respectiv. Prin *autonomie regională* – potrivit proiectului menţionat – se înţelege *dreptul şi capacitatea efectivă pentru colectivităţile teritoriale cele mai vaste din cadrul fiecărui stat membru, dotat cu autorităţi alese, situate între stat şi colectivităţile locale şi care dispun fie de prerogative de autoadministrare, fie de prerogative de ordin statal, de a-şi asuma sub propria responsabilitate şi în interesul populaţiei acestora o parte impor-*

În doctrina constituţională şi de drept administrativ din Occident se afirmă că regionalizarea este un mijloc de prevenire a conflictelor, favorizând exprimarea minorităţilor şi a limbilor sau culturilor minoritare în cadrul unităţii statale.[1] Într-adevăr, într-un stat cu o populaţie etnică diversă, conducerea excesiv centralizată riscă să dea curs tendinţelor separatiste ale minorităţilor, nemulţumite de spaţiul alocat de statul unitar, afirmării lor naţionale.

În Franţa, Italia, Marea Britanie, alături de populaţia aparţinând naţiunii majoritare, trăiesc pe teritorii mai mult sau mai puţin întinse minorităţi naţionale. Avem în vedere, de pildă, Alsacia – provincie alipită Franţei în urma războiului din 1871, cu o consistentă populaţie germană, Val d'Aosta, Bolzano, Tirolul de Sud, teritorii care au revenit Italiei în urma unor războaie.

Un caz particular îl prezintă, sub acest aspect, Marea Britanie care acordă în prezent un regim de largă autonomie cvasiregională Scoţiei, Ţării Galilor şi Irlandei de Nord.

În concepţia Cartei europene a autonomiei regionale, regiunea este o structură administrativă descentralizată menită să înlocuiască unităţile administrativ-teritoriale tradiţionale, cum ar fi comunele, oraşele mici, care în prezent nu mai au capacitatea organizatorică, financiară, economică pentru a se autoguverna. În aceste condiţii, regionalizarea apare ca o alternativă la conducerea administrativă fragmentată pe unităţi administrativ-teritoriale mici şi, totodată, ca un eşalon care urmează între pretenţiile centralizatoare ale statului şi aspiraţiile populaţiei pentru forme democratice largi de guvernare locală.

Trebuie precizat că organizarea unor teritorii pe criterii regionale nu se face după proceduri identice, fără a se ţine seama de condiţiile cunoscut-istorice, dintr-un anumit stat, de tradiţiile sale culturale, situaţia politică, de evoluţia istorică a structurilor administraţiei locale. Astfel, autonomia regională este diferită în statele federale, de cea a statelor unitare. De asemenea, sunt diferenţe în conceperea regionalizării între state din Occident şi cele din Europa Răsăriteană.

În statele federale, provinciile au o autonomie foarte largă, inclusiv în domeniul legislativ[2]. În statele membre ale Uniunii Europene, distingem diferenţe în aplicarea

---

tantă a problemelor de interes public conform principiului subsidiarităţii. Iniţiativa autonomiei regionale este stabilită prin dreptul intern al fiecărui stat".

[1] Problema organizării administrativ-teritoriale în regiuni şi a regionalizării ca formă a descentralizării nu este de dată recentă. Cu prilejul dezbaterii în Parlamentul României a proiectului Legii pentru organizarea administraţiunii locale, promulgată la 29 iulie 1929, se făcea precizarea că regionalismul este o stare de fapt, iar regiunea este un organ. De asemenea, se menţiona că regionalismul nu implică regiunea, după cum crearea regiunii nu cere existenţa unui regionalism, a unui particularism local (*P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu,* Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice Vremea, Bucureşti, 1930, p. 585).

[2] Pe lângă existenţa statelor federative din Europa (Germania, Austria, Elveţia, Belgia, Rusia) se înregistrează şi tendinţele de federalizare a unor state unitare. Astfel, în Spania deşi este un stat unitar, repartizarea competenţelor administrative între guvernul central şi unităţile comunitare, se apropie de modelul organizării federale. De asemenea, în Italia, Guvernul a adoptat la 9 martie 1999 un proiect de federalizare a ţării, a cărei aprobare este însă de competenţa Parlamentului. La 7 octombrie 2001, în Italia s-a organizat un referendum privind opţiunea pentru federalism. Coaliţia de centru-stânga, „Măslinul" care a iniţiat această reformă în legislatura anterioară a propus organizarea federală a Italiei. Majoritatea alegătorilor a preferat

principiilor reorganizării, între modelul francez de regionalizare (autonomie largă) şi statele din nordul Europei, în care structura administrativă clasică este comuna sau comitatul ori districtul (unitate administrativ-teritorială relativ de mică întindere)[1].

Cea mai spectaculoasă regionalizare s-a produs în Marea Britanie după câştigarea alegerilor parlamentare din 1997 de către Partidul Laburist. Guvernul laburist condus de premierul T. Blair, a întreprins în septembrie 1997 o serie de reforme politice şi constituţionale prin care în Scoţia, Ţara Galilor şi Irlanda de Nord s-au constituit parlamente şi guverne locale. Autonomia scoţiană este foarte largă; ea priveşte întreaga legislaţie cu privire la această regiune, cu excepţia unor domenii rezervate autorităţilor centrale (mai ales politica externă şi apărarea, moneda, angajarea forţei de muncă, securitatea socială). Scoţia are un guvern ales de parlamentul regional, având în frunte un prim-ministru. Autonomia din Ţara Galilor este mai puţin radicală.

Dacă acceptarea acestei reforme a fost masivă în Scoţia (74,3%), ea a fost obţinută la limită în Ţara Galilor (50,3%). Primele alegeri regionale au avut loc la 6 mai 1999, ceea ce a permis crearea instituţiilor regionale (Parlament şi Guvern). În paralel, acordurile încheiate pentru Irlanda de Nord, adoptate prin referendum la 21 mai 1998, au permis organizarea de alegeri după sistemul proporţional. Noul parlament a fost dotat cu puteri legislative, inclusiv în domeniul cooperării transfrontaliere. În condiţiile în care, însă, în Irlanda de Nord au izbucnit noi conflicte, guvernul şi parlamentul englez au suspendat instituţiile reprezentative din această provincie.

---

forma federală a statului într-un climat politic extrem de favorabil descentralizării. Autorităţilor federale, le revin în continuare atribuţii legate de apărare, relaţii externe, ordine publică, sistemul electoral ş.a. În schimb, autorităţile locale dispun de autonomie financiară, iar populaţia capătă puteri mai largi în probleme de interes general la nivel comunitar. Potrivit proiectului, drepturile fundamentale ale cetăţenilor, apărarea, politica externă, ordinea publică, protecţia bunurilor culturale, o parte a fiscalităţii, principiile directoare în materie de învăţământ public şi de sănătate revin autorităţilor centrale. Regiunilor, la rândul lor, li se recunosc puteri de reglementare legislativă în domeniile care nu sunt atribuite statului. Acestea ar avea şi puterea de a încheia acorduri internaţionale în domeniile care ţin de competenţa lor. Se prevede alegerea Preşedintelui regiunii prin sufragiu universal direct. Odată ales, i-ar alege pe membrii Guvernului local responsabil în faţa Adunării regionale. Justiţia ar fi regionalizată parţial, prin constituirea unor Consilii de justiţie regionale, alcătuite atât din magistraţi, cât şi din aleşi comunali şi regionali. Un proiect de lege ulterior ar trebui să transforme actualul Senat într-o Cameră a Regiunilor. Fiscalitatea ar fi şi ea reformată pentru a se atribui regiunilor resursele proprii, corespunzătoare noilor lor competenţe. În sfârşit, unul dintre aspectele originale ale acestei reforme este faptul că ea priveşte în egală măsură provinciile, comunele şi oraşele ale căror prerogative le protejează, potrivit principiului subsidiarităţii. Provinciile ar fi reprezentate la nivel superior de către un Consiliu al autonomiilor, alcătuit din Preşedinţii provinciilor, din primarii capitalelor provinciilor şi ai altor localităţi.

[1] În Suedia, în decembrie 1996 s-a decis ca, pe durata unei perioade de încercare de cinci ani (1997-2002), anumite competenţe ale statului (mai ales dezvoltarea regională şi elaborarea unui Plan regional de dezvoltare) să fie transferate la trei regiuni cu statut special, situate în sudul ţării: Kalmar, Gotland, Scanie. În Finlanda, insulele Aaland – Ahvenanmaa se bucură de un statut special. Legea de dezvoltare regională din martie 1994 a creat, la nivelul celor cinci provincii „ordonare" (acestea erau în număr de 12), consilii care să beneficieze de componentele statului în domeniul dezvoltării economice. Consiliile „regionale" nu sunt alese în mod direct. Ele sunt formate din aleşi ai comunelor şi nu au un buget independent de acestea.

Un caz special îl constituie în cadrul republicii Moldova regiunea transnistreană în care s-a autoproclamat Unitatea Teritorială Administrativă Găgăuzia. Parlamentul moldovean urmează să adopte un statut special Transnistriei, datorită căruia această regiune va beneficia de o largă autonomie.

În perspectiva lărgirii şi consolidării rolului Consiliului Europei, îndeosebi în privinţa fostelor state socialiste şi a aderării unora dintre acestea la U.E., se vor produce schimbări notabile în aceste state la nivel constituţional. În constituţiile statelor respective se proclamă principiul indivizibilităţii teritoriul naţional, ceea ce nu este de natură să favorizeze respectarea de către acestea a unor modele occidentale de organizare regională. Pe de altă parte, în statele respective procesul tranziţiei de la socialism la capitalism este departe de a se fi încheiat. Dacă la nivel politic s-au instituit structuri democratice, pluraliste, nivelul scăzut al dezvoltării economice frânează schimbarea la nivelul mentalităţii, al perceperii, atât de către clasa politică, cât şi de cei guvernaţi a actului de guvernare democratică. În plus, în fostele state socialiste, deşi acestea au devenit membre ale Consiliului Europei şi au relaţii de parteneriat strâns cu structuri ale U.E., persistă reţinere pentru soluţionarea potrivit standardelor occidentale, a unor probleme cu tentă naţională.

În ştiinţa juridică, autonomia este legată de o componentă a teritoriului unui stat (unitatea administrativ-teritorială), se recunoaşte de către un stat dar nu unor segmente etnice ale populaţiei, ci tuturor locuitorilor cuprinşi într-o unitate administrativ-teritorială[1]. România aşează la baza conceptului de autonomie locală interesele şi resursele comunitare şi nu elemente etnice. Raportată la condiţiile social-istorice ale României, autonomia locală are în vedere aspecte economice, sociale, culturale, urbanistice, fiscale, şi nu aspecte politice. De asemenea, trebuie subliniat că autonomia unei unităţi administrativ-teritoriale nu se opune autonomiei alteia, după cum nu poate fi mai largă decât alta.

Admiterea conceptelor menţionate ar însemna să se creeze o discriminare între cetăţenii unei ţări în funcţie de apartenenţa lor la o naţiune sau la o minoritate naţională.

---

[1] Este general acceptat în teoria şi practica politică ca şi în dreptul internaţional că autonomia locală nu se acordă pe baze etnice iar gradul de autonomie (sfera de atribuţii ale autorităţilor locale) se raportează la toate unităţile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziţia etnică a populaţiei. Autonomia nu este un drept al unei colectivităţi etnice, ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizată (a se vedea şi *I. Diaconu,* op. cit., p. 8). Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, „Prin autonomie locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii". Prin *colectivitate locală* se înţelege totalitatea cetăţenilor din unitatea administrativ-teritorială. De altfel, şi Carta europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 şi ratificată de Parlamentul României prin Legea nr. 199/1997 (M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997) prevede în termeni cvasiidentici că „prin autonomia locală se înţelege dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor politice". Conceptele de *autonomie locală* şi de *autonomie regională* sunt subsumate unui concept supra ordonat, din care, de altfel decurg. *Autonomia teritorială* reprezintă *dreptul şi capacitatea efectivă a comunităţilor teritoriale (locale, departamentale sau municipale şi regionale) de a reglementa şi gestiona, în cadrul prescris de constituţie şi legi speciale, pe propria responsabilitate şi în beneficiul populaţiei (locale) un segment determinat din viaţa publică.*

De altfel, astfel de concepte nu sunt folosite şi nici acceptate în doctrina constituţională şi de drept administrativ. De asemenea, nici documentele internaţionale nu reţin astfel de concepte. Astfel de pildă, Declaraţia Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janiero la 26 septembrie 1985, nu face nicio referire la o aşa-zisă autonomie comunitară etnică, precizând în art. 2 că „prin autonomie locală se înţeleg dreptul şi capacitatea efectivă a colectivităţilor locale de a încheia şi gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate şi în interesul populaţiei locale. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membri aleşi în mod liber şi putând dispune de organe executive responsabile în faţa lor". De asemenea, Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la 15 octombrie 1985, conferă acelaşi conţinut conceptului de *autonomie locală* precizând în art. 4 că atribuţiile de bază ale colectivităţilor locale sunt fixate prin constituţie şi alte legi[1].

În afară de un sistem de organisme locale cu drept de decizie şi autoritate necontestată în comunităţile sau unităţile administrativ-teritoriale respective, autonomia presupune, de asemenea, supravegherea exercitată de guvernul central, în condiţiile fixate prin lege specială asupra autorităţilor respective. Aceasta înseamnă că Guvernul exercită doar un anumit tip de supraveghere, că nu are puteri discreţionare în unitatea administrativă respectivă. Acest gen de supraveghere este denumit în doctrina constituţională „control de tutelă"[2] şi are în vedere atât organele (autorităţile locale), cât şi actele acestora.

Controlul de tutelă, spre deosebire de controlul ierarhic, care este specific după cum am văzut centralizării, nu permite guvernului central să schimbe după bunul său plac deciziile luate la nivel local. Autorităţile tutelare au dreptul, totuşi, în anumite condiţii, să aprobe, să anuleze sau să suspende anumite acte emise de autorităţile descentralizate.

Acest control priveşte atât legalitatea actelor, adică conformitatea lor cu normele legale, cât şi oportunitatea, adică necesitatea emiterii. Autorităţile tutelare nu se substituie, însă, autorităţilor tutelate. Controlul de tutelă trebuie să fie prevăzut special de lege, care va stabili astfel autorităţile abilitate să controleze, condiţiile în care se desfăşoară controlul, precum şi actele supuse controlului. Controlul de tutelă este o excepţie de la regimul de autonomie locală[3].

---

[1] Pentru o pertinentă prezentare a conţinutului unor acte şi documente internaţionale referitoare la regimul autonomiei locale, a se vedea *I. Diaconu*, op. cit., p. 9-12. A se vedea şi *E. Popa*, Consideraţii privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, R.D.P. nr. 1/1998.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 104.

[3] În concordanţă cu art. 123 alin. (4) din Constituţie, Legea nr. 340/2004 prevede în art. 26 şi 27 că în exercitarea atribuţiei cu privire la verificarea legalităţii actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale ori judeţene, prefectul poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepţia actelor de gestiune. Actul atacat este suspendat de drept. Cu cel puţin 10 zile înaintea introducerii acţiunii prevăzute la alin. (1), prefectul va solicita autorităţilor care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia. Introducerea acţiunii de către prefect se face în termen de 30 de zile de la comunicarea actului. Acţiunea este scutită de taxa de timbru. Prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, după caz, convocarea unei şedinţe extraordinare a consiliului local, a

În practică, principiul autonomiei administrative locale cunoaşte două forme principale:

a) autonomia funcţională;

b) autonomia teritorială.

Autonomia funcţională constă în *recunoaşterea posibilităţii anumitor servicii publice de a se bucura de o autonomie permanentă în domeniul lor de activitate.* Autonomia teritorială se recunoaşte unităţilor administrativ-teritoriale ale statului. Beneficiind, în condiţiile legii de autonomie, unităţile administrativ-teritoriale respective se autoadministrează[1].

Cea mai mare parte a statelor lumii combină principiul centralizării (desconcentrării) cu sistemul descentralizării. În acest fel, se asigură o descentralizare a puterii centrale prin îmbinarea sistemului repartizării unor prerogative administrative la nivel local, cu acordarea unei autonomii administrative şi financiare unor regiuni, departamente, judeţe (unităţi administrativ-teritoriale), cu condiţia, însă, ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului (care în general este consfinţit în constituţia statului şi deci orice atingere adusă acestuia este automat şi pe drept calificată ca fiind neconstituţională).

În general, statele moderne, indiferent care le-ar fi structura de stat, se străduiesc să găsească un echilibru între centralizare şi descentralizare. În S.U.A. competenţele Uniunii sunt delimitate strict de cele ale statelor membre ale federaţiei. Reprezentarea intereselor acestora la nivel federal se înfăptuieşte de către Senat care este format din câte doi reprezentanţi ai fiecărui stat membru al Uniunii.

În Germania federală, landurile se bucură de o largă autonomie în materie de învăţământ, cultură, sănătate, comunicaţii, poliţie. Serviciile publice în aceste domenii sunt organizate în regim descentralizat. În plus, guvernele landurilor constituie baza de recrutare a membrilor Bundesrat-ului.

Italia şi Spania recunosc autonomia regională chiar în forma regionalismului politic. Astfel, potrivit Constituţiei Italiei, regiunile beneficiază de o autonomie pronunţată. Articolul 121 alin. (2) din Constituţie prevede în acest sens, că regiunile dispun de un consiliu regional având atribuţii cvasi-legislative la nivel regional.

Constituţia Spaniei recunoaşte şi garantează în art. 2 dreptul la autonomie naţionalităţilor şi regiunilor. Autorizarea constituirii unei comunităţi autonome se face prin lege organică în baza art. 144 din Constituţie. Articolul 143 din Legea fundamentală precizează că dreptul la autonomie este exercitat de provincii şi se referă la un anumit teritoriu şi nu la colectivităţi etnice.

În Portugalia, Constituţia din 1976 a creat regiunile autonome Madeira şi Azore şi a amânat pentru o lege ulterioară regionalizarea teritoriului metropolitan. O reformă

---

consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti în cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice. În caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităţilor administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

[1] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 65-66.

constituțională datând din 1997 (art. 256 din Constituție) a instituit organizarea unui referendum pentru Legea din 20 aprilie 1998 cu privire la regionalizare, dorită de noul guvern socialist al lui Antonio Gutterrez. Se propunea crearea a opt regiuni administrative, conduse de o adunare de 50 de persoane și un guvern format din 5 membri aleși (7 membri pentru regiunile Valea Lisabona a Taj-ului și Porto). Un document de informare datat aprilie 1998 (CPR/GT/REC(4) 16) arăta că, la acea dată, 17% dintre portughezi se considerau prost informați cu privire la regionalizare, la aceasta adăugându-se lipsa de înțelegere a necesității acestei reforme și frica anumitor cercuri, ostile unei regionalizări politice. La 8 noiembrie 1998, reforma a fost respinsă de 64% dintre alegători (o participare de 51%, cu 18% mai mult decât în cazul referendumului cu privire la avort). Spre deosebire de referendumul cu privire la avort, mediile internaționale au vorbit puțin despre acest referendum.

Belgia recunoaște regiunilor autonomia în domeniul legislativ, cultural, educativ ș.a. Un raport interesant între centralizare și descentralizare este stabilit în Marea Britanie, care constituia până de curând o uniune încorporată. În acest stat, puterea centralizată era diminuată prin sistemul adoptării de către Parlament a unor legi distincte pentru Anglia, Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord, precum și prin înființarea unor departamente executive privind ultimele trei regiuni[1]. Prin înființarea în cele trei provincii a unor parlamente și guverne locale, în Marea Britanie se practică în prezent un adevărat regionalism politic, controlat însă de la centru.

Descentralizarea nu afectează legăturile – inclusiv juridice – între stat ca entitate suverană și serviciile publice descentralizate. Autonomia locală marchează limitarea posibilităților guvernului și ale autorităților publice centrale de intervenție pe plan local. În unele state se au în vedere, îndeosebi, măsuri de ordin executiv, în altele și de natură legislativă și chiar de ordin jurisdicțional (în Irlanda de Nord, întreruperea cursului nașterii este interzisă prin lege, în Anglia aceasta fiind posibilă). Teritoriile autonome (regiuni, departamente, comune) au personalitate juridică.

În statele membre ale Uniunii Europene se manifestă încă de la sfârșitul anilor '80 tendința de a transfera pe baze contractuale prerogative ale ministerelor (instituții politice) unor agenții executive, care sunt create și funcționează independent de guverne și care au rolul de a pune în aplicare decizii administrative fără amestecul factorilor statali[2].

Această preluare de atribuții de către sectorul privat de la domeniul public poate fi explicată ca o modalitate specială de descentralizare prin atragerea inițiativei particulare la realizarea administrației publice.

În doctrina constituțională vest-europeană se consideră că autonomia locală este una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă. Potrivit unei astfel de concepții, autonomia locală asigură – așa cum apreciază prof. P. Pactet – un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind „veritabile contraputeri" și în această calitate ele putând să prevină abuzul guvernului central. Desigur, este riscant și, în fond, un demers neștiințific și nepolitic să se acrediteze „valoarea" sau

---

[1] A se vedea *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen and Unwin, London, 1987, p. 127.

[2] *D. Bossaert și alții*, Funcția publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendințe și evoluții, Ed. Economică, București, 2002, p. 31-32.

neajunsurile principiului autonomiei locale în general. Numai raportată la un caz concret, autonomia (cea legală şi legitimă sau cea impusă prin forţă, fals istoric, încălcarea drepturilor omului) îşi probează calităţile şi neajunsurile[1].

În general, doctrina constituţională recunoaşte pe lângă valenţe pozitive şi unele neajunsuri ale descentralizării:

a) cele două forme ale descentralizării au ca rezultat apariţia unui angrenaj birocratic greoi (mulţi funcţionari, formulare complicate, o specializare îngustă a funcţionarilor ş.a.), agravată de creşterea complexităţii activităţii statale;

b) descentralizarea poate fi compromisă de un personal administrativ incompetent;

c) autonomia poate avea ca urmare săvârşirea unor abuzuri grave de către funcţionarii cărora li s-au încredinţat prerogative de conducere administrativă pe plan local şi care nu pot fi controlaţi temeinic de la centru, iar formele de control cetăţenesc cu caracter formal (dacă acestea există) pot fi corupte sau nu sunt influente. Pe de altă parte, autonomia poate fi o sursă de conflicte economice, sociale, religioase, culturale între unităţile cărora li s-a acordat autonomie sau între cele care beneficiază de autonomie şi cele care nu au căpătat autonomie. Aspectul cel mai grav este tendinţa unor unităţi administrativ-teritoriale autonome de a se desprinde de statul unitar.[2] S-a format astfel un curent de opinie potrivnic absolutizării şi exagerării ideii de autonomie locală, mai ales în statele pe teritoriul cărora problema naţională poate deveni o sursă de conflict interetnic[3].

§4. Statul unitar complex

Asocierea termenului de stat unitar cu cel complex poate da naştere la o anumită ambiguitate. Această expresie califică o realitate efectiv complexă[4]. Statul unitar complex este una dintre formele imperfecte sau atipice ale categoriei de „stat unitar".

Statul unitar complex este statul unitar care fără a pierde unitatea sa de structură, prezintă, în acelaşi timp, mari diversităţi locale administrative, de legislaţie, chiar de jurisdicţie, datorită cărora în interiorul său sunt păstrate enclave istorice având particularităţi de dezvoltare politică, social-economică, culturală, religioasă şi chiar juridică.

Unitatea cadrului juridic constituţional se opune însă accentuării diversităţii structurilor administrative şi legislative (inclusiv jurisdicţionale)[5]. Între autoritatea centrală şi particularităţile locale se păstrează un echilibru care asigură funcţionalitatea de conducere socială.

Originea formării acestui stat are caracter istoric. Guvernanţii trebuie să ţină seama de varietatea aspiraţiilor şi intereselor populaţiei, mai mult sau mai puţin omogenă. Totodată, sunt datori să apere prin toate mijloacele caracterul unitar al statului.

---

[1] *P. Pactet*, op. cit., p. 48-50.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 105-106.

[3] Pentru o imagine de ansamblu a caracteristicilor generale ale administraţiei publice, dintr-o perspectivă comparativă, a se vedea *H. Puget*, Les institutions administratives étrangères, Dalloz, Paris, 1969, p. 48-57.

[4] *C. Cadoux*, op. cit., p. 108.

[5] Ibidem.

Practic, este dificil să introduci realităţi concrete existente într-un stat sau altul, în modelele teoretice expuse. În practica constituţională sunt considerate state unitare complexe: „uniunea încorporată", şi „regionalismul".

4.1. Uniunea încorporată

Uniunea încorporată este un stat caracterizat teoretic prin unitatea puterii centrale, în interiorul căreia există o diversitate de legislaţii corespunzând unei diversităţi de populaţii şi teritorii încorporate de către statul unitar într-un lung proces istoric. În această situaţie, există un singur parlament dar acesta votează legi distincte care nu sunt aplicabile la fel tuturor regiunilor locuite de populaţiile distincte.[1]

Astfel, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord este apreciat în literatura de specialitate ca un stat unitar (o uniune încorporată), în care regimul legislativ nu este uniform pentru toate regiunile (Anglia, Ţara Galilor, Scoţia, Irlanda de Nord). La baza formării uniunilor încorporate se află factorii istorici. În cazul Marii Britanii, cucerirea de teritorii şi încorporarea lor de către Coroana statului englez nu a limitat particularităţile populaţiilor cucerite. Anglia a cucerit Ţara Galilor în 1536, Scoţia în 1707, Irlanda între 1800-1921.

Marile imperii coloniale au avut ca urmare, între altele, ruperea cursului firesc al dezvoltării sociale, inclusiv politico-administrative, juridice ale teritoriilor cucerite sau ocupate şi exploatate de ele. Puterile coloniale au introdus în teritoriile ocupate propria organizare administrativ-teritorială, au impus mecanisme de guvernare care să le faciliteze dominaţia. Un exemplu istoric de recunoaştere (de acordare) a unui regim de autonomie unor populaţii şi teritorii cucerite, este Imperiul Otoman. Potrivit dreptului islamic, teritoriul aparţinând Turciei era cunoscut sub denumirea de *dâr al-Islâm* („Casa Islamului"). Dincolo de graniţele imperiului exista *dâr al-ahd* („Casa legământului" sau „Casa păcii"). Teritoriile (ţările) care intrau în această categorie, fuseseră cucerite de Turcia, dar nu intrau în componenţa statului otoman, încheind cu acesta tratate („ahdnâme"), adică „Carte de legământ" sau „Carte de jurământ" („Carte de giurământ", după expresia folosită de Miron Costin). În baza acestor tratate bilaterale, provinciile sau ţările cucerite de statul otoman obţineau un regim de autonomie administrativă, legislativă, judiciară şi religioasă, în schimbul plăţii unui tribut. Expresia *dar al-harb* desemna toate celelalte state care întreţineau cu Turcia relaţii politice, comerciale etc.[2]

După prăbuşirea sistemului colonial, unele teritorii coloniale care nu şi-au declarat independenţa au rămas – desigur cu un alt statut politico-juridic şi administrativ – sub autoritatea metropolei. Statul francez, de pildă, încorporează unele teritorii sau departamente situate „peste mări". Astfel, potrivit art. 74 din Constituţia Franţei, teritoriile

---

[1] Ibidem, p. 109.

[2] A se vedea, pentru detalii, *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 320-326; *M. Maxim*, Ţările Române şi Înalta Poartă, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 143. Imperiul Otoman a acordat un statut de autonomie administrativ-teritorială şi comunităţii călugărilor din mănăstirile ridicate pe muntele Athos. Conducerea acestei comunităţi religioase era asigurată de un consiliu format din cinci călugări, desemnaţi pentru o perioadă de cinci ani. Turcia exercită un control administrativ asupra comunităţii prin intermediul unui grup de funcţionari conduşi de un caimacam.

de peste mări ale Republicii au o organizare particulară, corespunzătoare propriilor lor interese, în ansamblul intereselor republicii. Această organizare este definită şi modificată prin lege după consultarea adunărilor teritoriale interesate[1].

4.2. Regionalismul

Regionalismul exprimă o situaţie geografică, politică, administrativă, lingvistică, spirituală cu rădăcini istorice în dezvoltarea unui stat unitar, datorită căreia acesta optează pentru împletirea atributelor suverane ale conducerii centralizate cu atribuirea unei autonomii, de regulă largi, unor colectivităţi regionale[2].

Problema regionalismului se pune cu acuitate în multe ţări occidentale cu sisteme politice şi administrative centralizate. Forma în care s-a pus această problemă a fost determinată însă aproape întotdeauna de o criză politică.

Adepţii regionalismului au invocat incapacitatea structurilor politico-administrative centrale de a oferi soluţii viabile şi eficiente cererii unor forţe sociale de participare la guvernare, lipsa voinţei politice a autorităţilor centrale de a răspunde necesităţii de redistribuire a puterii în favoarea unităţilor administrative locale. Adversarii regionalismului au susţinut că acesta ameninţă însăşi unitatea statului şi că ar fi un factor de dezmembrare a acestuia.

În acest context, unii autori consideră că experienţa italiană constituie prin amploarea sa, ca şi prin originalitatea conţinutului său, un model de reflecţie pentru găsirea unui *modus vivendi* între apărarea unităţii statului şi invocarea regionalismului[3]. Preocupări pentru definirea regionalismului întâlnim şi în doctrina românească de drept public din perioada interbelică.[4]

Un lucru este clar sau ar trebui să fie clar: regionalismul fără realismul politic al factorilor de guvernare riscă să ridice probleme, nu şi să le rezolve. României, stat naţional unitar, i s-a impus un gen de regionalism consfinţit în Constituţia din 1952, la care nu s-a putut renunţa decât în anul 1968.

4.3. Regionalismul politic

„Regionalismul politic" este o noţiune destul de ambiguă[5]. Conţinutul termenului de regionalism nu diferă foarte mult de cel al autonomiei locale. Una dintre trăsăturile regionalismului constă în împletirea în acelaşi cadru geografic, a unor interese generale cu particularităţi etnice, lingvistice, cu tradiţii şi interese locale care pot fi însă multietnice.

Regionalismul devine politic atunci când competenţele regiunii depăşesc pe cele ale unei simple circumscripţii administrative care beneficiază de autonomie locală[6]. În

---

[1] Constituţia Franţei din 4 octombrie 1958 în Code administratif, Dalloz, Paris, 1990, p. 13.

[2] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 611-612.

[3] *D. Mazzega, J. Musulelli*, L'organisation regionale en Italie, Notes et etudes documentaires nr. 4553-4554/1980, p. 9-19.

[4] A se vedea *C. Argetoianu*, Descentralizare administrativă şi regionalism, R.D.P., Anul I nr. 1/1926.

[5] *C. Cadoux*, op. cit., p. 110.

[6] *M. Prélot*, op. cit., p. 248. Cu titlu de exemplu menţionăm unele cazuri de regionalism: regiunile Mindanar şi Cardilleras (Filipine); insulele Aaland (Finlanda); Groelanda şi insulele

acest caz, unitatea administrativ-teritorială care beneficiază de statutul de „regionalism politic" deține – într-un cadru constituțional prestabilit – prerogativa sau puterea de a se autoguverna.

În general, regionalismul politic se justifică din motive de ordin istoric, regiunile constituind unități culturale în sânul statului. Este adevărat că regionalismul politic poate tinde spre federalism (în Franța și Italia s-a considerat că regionalismul încurajează forțe centrifuge interesate în independența regiunilor sau federalizarea statului. Potrivit regionalismului politic, constituția unui stat unitar recunoaște regiunilor nu numai autonomia administrativă, dar și o autonomie politică, adică dreptul de a-și constitui organe proprii de conducere la nivel local[1].

Unele state au permis sau au introdus în legislația lor regionalismul politic:

a) Constituția Italiei din 1947 a statuat principiul regionalismului politic; Sicilia are propriile sale instituții de guvernare dar acestea funcționează în cadrul Constituției. Crearea în 1970 a unor noi regiuni a provocat disensiuni violente în legătură cu alegerea capitalelor regiunilor[2].

b) Regionalismul politic este agreat în Spania și recunoscut naționalităților și regiunilor, dar nu are o consistență deosebită[3].

c) Proiectele mai vechi ale Africii de Sud de a crea bantustanele în încercarea de a rezolva problemele rasiale. Prin aceasta s-a urmărit crearea unui Stat unitar complex în care albii să trăiască separat de negri.

Un caz interesant de regionalism este așa numitul „regionalism variabil". Astfel, în Belgia există trei comunități: comunitatea franceză, comunitatea flamandă; comunitatea germanofonă. Din punct de vedere teritorial, Belgia care a optat pentru organizarea federală este constituită din trei regiuni politice: regiunea wallonă; regiunea flamandă; regiunea Bruxelles. Autoritățile publice regionale au competența de a reglementa problemele de interes local. Din punct de vedere lingvistic, în Belgia există patru regiuni: regiunea de limbă franceză; regiunea de limbă germană; regiunea bilingvă – Bruxelles și regiunea de limbă olandeză. Alături de cele două categorii de regionalism, există trei regiuni (comunități) culturale: franceză; germană; olandeză. Toate cele trei categorii de regionalism: politic, lingvistic, cultural sunt prevăzute în Constituție, limitele geografice între ele neputând să fie modificate decât printr-o lege adoptată cu o majoritate specială[4].

Deși stabilirea „granițelor" între regiuni și a competențelor conferite fiecăreia dintre ele sunt fixate prin lege, nu se poate spune că problema regionalismului politic, a celui lingvistic sau cultural a fost soluționată definitiv. Forțele interesate: partidele

---

Feroe (Danemarca); Țara Bascilor, Catalonia (Spania); Bolzano/Tirolul de Sud (Italia). A se vedea, pentru detalii: *H. Hannum*, op. cit., p. 165 și urm.; *J. Dinstein*, The Degree of self-rule of minorities on Unitarian and Federal States, Minorities in International Law; *I. Diaconu*, op. cit., p. 13-25.

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 110.

[2] A se vedea, pentru detalii, *D. Mazzega, J. Musulelli*, op. cit., p. 29-31.

[3] A se vedea, pentru detalii, *D.G. Lavroff*, Les institutions politiques de l'Espagne, Notes et etudes documentaires, anul nr. 4629-4630, p. 93-116.

[4] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 249-251. *F. Delpérée* (coord.), La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 52.

politice, alte organizaţii sociale, autorităţile guvernamentale, cetăţenii reacţionează aproape la fiecare politică pe care o consideră că poate schimba raporturile între regiuni. Aşa se explică de ce Constituţia belgiană a fost supusă unor ample revizuiri[1].

Deşi regionalizarea este agreată în cadrul Consiliului Europei şi al Uniunii Europene, aceasta nu poate fi o pavăză împotriva mişcărilor centrifuge ale unor mişcări naţionaliste extreme, care se opun puterii centrale a statului, fie că acesta este unitar sau federal. Sunt cunoscute astfel tendinţele de autoproclamare a aşa numitei „Republici a Padaniei" în Italia, susţinute puternic de Liga Nordului, reprezentată în Parlament, acţiunile Mişcării pentru Autonomia Sileziei din Polonia, sau ale Partidului Vlaams Block, partid naţionalist flamand care continuă tradiţiile mişcării flamande din secolul al XIX-lea de obţinere a unei autonomii teritoriale, administrative şi lingvistice pentru zona flamandă din Belgia. (În Parlamentul belgian Partidul Vlaams Block deţine 11 mandate).

Aceste fenomene politice readuc în discuţie noile conotaţii (inacceptabile) ale naţionalismului în statele occidentale, manifestat nu numai în statele menţionate, dar şi în Spania, Franţa, Austria sau Irlanda. În provincia canadiană Québec, naţionalismul populaţiei francofone este mai mult decât evident şi vizează doar desprinderea provinciei din componenţa Canadei[2].

§5. Statul compus

Spre deosebire de statul unitar, statul compus este format din mai multe entităţi statale reunite într-un stat suprapus lor şi legate între ele prin raporturi juridice mai mult sau mai puţin strânse. Văzut din exterior, statul compus apare ca un stat, constituit el însuşi din mai multe colectivităţi statale. Este deci o asociaţie de „state" care formează un fel de Super-Stat. Pe plan constituţional şi internaţional, statul compus determină consecinţe importante[3].

Statul compus este aproape întotdeauna o formă artificială, deoarece rezultă din conjuncturi politico-militare. Arhetipul statului compus este statul federal.

Statul federal este o asociaţie de state care decid în mod liber, în virtutea suveranităţii lor, să-şi creeze organe comune, cărora le conferă o parte din competenţele lor, îndeosebi, în domeniul militar, al diplomaţiei sau financiar. În general, înţelegerea între

---

[1] Belgique: La revision constitutionnel et la régionalisation, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation Française nr. 14 din 8 mai 1981; Belgique: La révision constitutionnele et les problemes communautaires, în Problemes politiques et sociaux, La Documentation Française, nr. 158-159 din 5-12 ianuarie 1973; *F. Delpérée*, op. cit., p. 15-45.

[2] Prin naţionalism înţelegem manifestarea caracterului naţional al unui popor, grup etnic, exteriorizată prin sentimentul apartenenţei la o naţiune şi conştientizarea unor interese naţionale comune. În acest sens, naţionalismul a avut şi continuă să îndeplinească un rol istoric pozitiv în formarea naţiunilor, precum şi în păstrarea identităţii unor grupuri etnice minoritare. Exacerbarea sentimentului naţional se manifestă prin intoleranţă, violenţă, agresivitate faţă de alte popoare sau grupări etnice (a se vedea *S. Tămaş*, Dicţionar politic, Ed. Academiei, Bucureşti, 1993, p. 179).

[3] Statul compus este un conglomerat de mai multe state, în cadrul căruia statele alcătuitoare, chiar dacă îşi pierd suveranitatea externă, îşi păstrează însă cel puţin o parte a suveranităţii lor interne (a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 180).

statele respective este consfinţită într-un act politic (Cartă, Pact). Prin acest act se stabileşte repartizarea competenţelor între statele federate[1]. Fenomenul federal este de o mare diversitate nu numai în ce priveşte motivaţia constituirii (a se analiza, de exemplu, motivaţia constituirii S.U.A.), ci şi în ceea ce priveşte atribuţiile conferite statelor.

În istoria politică a unor state au existat, însă, forme rudimentare de state compuse, state regrupate sub numele general de uniuni de state şi confederaţii de state.

5.1. Uniunile de state[2]

Expresia are un sens juridic precis, deşi în limbajul politic se abuzează uneori de acest termen pentru a califica drept o uniune, legătura existentă între mai multe state care au în comun unul sau mai multe obiective, dar care sunt deosebite unul de celălalt din punct de vedere statal (de exemplu: NATO; ONU; U.E.).

Există o veritabilă uniune de state atunci când două sau mai multe state se grupează pentru a forma o nouă entitate politică distinctă şi pentru a exercita în comun anumite activităţi, în special în domeniul apărării, finanţelor şi relaţiilor internaţionale. În cadrul uniunii, fiecare stat membru îşi păstrează personalitatea juridică internă şi internaţională, dar acceptă să încredinţeze unui organ comun responsabilitatea luării deciziilor în domenii stabilite prin actul juridic (tratatul) de consfinţire a uniunii.

Din punct de vedere istoric, pot fi consemnate două tipuri principale ale uniunii de state. În fapt, este vorba de acele uniuni de state formate, îndeosebi în Europa, în legătură cu succesiunea la tron în unele regate. Din această perspectivă pot fi studiate: uniunea personală şi uniunea reală.

Statele constituite într-o uniune personală au în comun instituţia şefului de stat, fiecare păstrându-şi parlamentul şi guvernul, între care nu se stabilesc raporturi rezultate din actul de unire. Legătura juridică între state este deci firavă şi poate fi întreruptă printr-un nou acord. Cele mai cunoscute exemple de uniuni personale sunt: Anglia şi regatul Hanovrei (1714-1837); Ţările de Jos şi Luxemburg (1815-1890); Belgia – Statul Liber al Congoului (1885-1908); Moldova – Ţara Românească (1859-1862).

În uniunea reală, legătura de asociere între statele componente este mai puternică: uniunea este condusă de acelaşi monarh, statele componente îşi constituie organe comune care exercită în numele uniunii reale, suveranitatea statală în domeniul diplomaţiei, apărării şi finanţelor.

Pentru restul prerogativelor statale, fiecare stat component acţionează distinct unul faţă de celălalt. Exemplele de uniuni reale sunt: Uniunea dintre Suedia şi Norvegia (1815-1905); Uniunea între Austria şi Ungaria (1869-1918); Moldova – Ţara Românească (1862-1864).

---

[1] A se vedea *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 29-31.

[2] În literatura de specialitate, uniunile de state apar şi sub denumirea de asociaţii de state, cuprinzând uniunea personală, uniunea reală şi confederaţia (a se vedea: *I. Deleanu*, op. cit., vol. I, p. 136; *I. Muraru*, op. cit., vol. I, p. 146). Unii autori adăugă la cele trei forme menţionate şi statul federal (*T. Drăganu*, op. cit., p. 180-181).

5.2. Confederaţiile de state

Este forma de uniune foarte răspândită în istorie. Este cunoscută încă din antichitate (Liga Ateniană; Liga Macedoniană ş.a.) Alte exemple sunt: Confederaţia helvetică (din secolul al XIV-lea până în 1848); Confederaţia Statelor Unite ale Americii de Nord (1776-1787); Confederaţia Rhinului (1806-1815). În 1991 a fost creată Comunitatea Statelor Independente prin dezintegrarea Uniunii Sovietice, cele 12 state ale Comunităţii, constituind o confederaţie de state[1].

Confederaţia de state este o asociaţie teoretic permanentă de state care urmăresc obiective identice, îndeosebi în domeniul relaţiilor internaţionale şi al apărării şi sunt legate prin angajamente reciproce. Totodată, confederaţia are unul sau mai multe organe comune ale statelor membre, care exercită atribuţii în numele acesteia. Fiecare stat confederat păstrează suveranitatea sa internă asupra cadrului constituţional. Dar suveranitatea pe plan internaţional este exercitată în numele confederaţiei de un organ comun – Adunare, Dietă etc. – care adoptă decizii în unanimitate.

Confederaţia de state, cu toate că este mai puternică decât uniunea personală sau reală, este instabilă, deoarece principiul unanimităţii riscă întotdeauna să paralizeze modul său de funcţionare. În plus, dreptul de retragere din confederaţie accentuează şi mai mult instabilitatea confederaţiei[2]. Practica arată că aceste formaţiuni statale nu s-au menţinut multă vreme: ele se dezagregheză din diferite motive, fiecare stat component al confederaţiei reluându-şi atribuţiile suveranităţii. Alteori, confederaţia se transformă sau evoluează într-un stat federal (de exemplu: Statele Unite ale Americii, Elveţia).

Confederaţia permite să se depăşească cadrul unitar fără însă a se ajunge la federalism, care înseamnă o veritabilă fuziune a elementelor statale componente.

Motivele care determină crearea uniunii de state sunt diferite (conştiinţa intereselor comune; dorinţa de hegemonie politică a unui stat, preocuparea de a întări contactele între regimurile politice bazate pe aceeaşi ideologie). Pot fi date exemple de confederaţii: Republica Arabă Unită prin uniunea între Egipt şi Siria (1958-1961); uniunea între Tanganica şi Zanzibar (1964); *Commonwealth-ul* (Şef de stat comun). U.E. este un model *sui generis* de confederaţie.

---

[1] Comunitatea Statelor Independente este, în fapt, o alianţă încheiată în 1991, în conformitate cu Acordul de constituire convenit la Minsk, Declaraţia de la Alma-Ata din 11 decembrie 1991 şi Protocolul anexat la Acordul de la Minsk, care are ca scop să reglementeze raporturile dintre statele membre. În prezent, CSI este constituită din 12 state: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Kazahstan, Kirghistan, Moldova, Rusia, Tadjikistan, Turkmenistan, Ucraina şi Uzbekistan. Fiecare stat membru îşi afirmă suveranitatea în cadrul Comunităţii, deşi Rusia îşi menţine o poziţie privilegiată. La baza CSI se află principiul neamestecului în treburile interne, respectarea acordurilor internaţionale privind drepturile omului ş.a.

CSI a instituit o structură internă, dintre care menţionăm Consiliul şefilor de stat; Consiliul şefilor de guvern; Comitetul economic interstatal; Consiliul miniştrilor de externe; Consiliul miniştrilor apărării; Comandamentul suprem al forţelor armate unificate ş.a. În cadrul CSI funcţionează şi o zonă comercială liberă ca o etapă premergătoare instituirii unei uniuni vamale (în ceea ce priveşte detaliile politice, militare şi economice referitoare la CSI, a se vedea *N. Marie* – CEI: où en est l'Etat de droit?, Problèmes politiques et sociaux nr. 821 din 14 mai 1999).

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 114.

Grupările de state sunt astăzi dificil de clasat într-o categorie ştiinţifică sau alta. Opţiunea pentru o formă de stat sau pentru alta este mai mult o opţiune politică decât una juridică[1].

§6. Statul federal

Statul federal este format din mai multe formaţiuni statale care beneficiază de un statut de autonomie în materie constituţională, lingvistică şi judecătorească şi se subordonează acestuia. În relaţiile internaţionale, numai statul federal are calitatea de subiect de drept. Legătura de asociere între state este stabilită prin constituţie. Statul federal se prezintă, aşadar, ca o asociaţie de state care se supun, pe de o parte, unei puteri centrale unice (puterea federală) şi care, pe de altă parte, conservă o largă autonomie constituţională, administrativă şi jurisdicţională. Statul federal conservă o pluralitate de cadre constituţionale subordonate aceluiaşi cadru constituţional superior (al statului federal)[2]. În S.U.A., Constituţia federală se impune tuturor Constituţiilor celor 50 de state care compun statul federativ. În doctrina de specialitate se apreciază că sunt două modalităţi de constituire a federaţiilor: prin integrarea mai multor state şi constituirea unei noi entităţi statale şi, respectiv, prin separarea unor regiuni ale statului unitar şi constituirea împreună cu teritoriul rămas, a unei federaţii. Prima modalitate a fost cea mai răspândită. Motivele integrării unor state independente şi suverane într-un stat federal sunt foarte diverse: apărarea comună împotriva unei ameninţări externe; preocuparea de a asigura (prin integrare) o ordine socială internă stabilă; dorinţa de a folosi mai eficient resursele economice, particularităţile geografice etc. Cazurile cele mai cunoscute de federaţii constituite prin înţelegere sunt: S.U.A., Elveţia, Imperiul german format în 1871. În ceea ce priveşte motivele constituirii unei federaţii prin separarea unor provincii de statul unitar, acestea constau îndeosebi în încercarea de a soluţiona probleme naţionale conflictuale. Un caz tipic este fosta Uniune Sovietică care s-a constituit prin asocierea provinciilor Imperiului ţarist – stat unitar – cu excepţia teritoriilor care şi-au proclamat independenţa şi au ieşit din componenţa imperiului (de exemplu, Basarabia)[3].

Trăsături caracteristice ale statului federal:

a) *unitatea pe plan internaţional.* Statele componente ale federaţiei nu se bucură de personalitate juridică în relaţiile internaţionale. Aceasta este şi deosebirea între confederaţia de state, ale cărei componente sunt recunoscute pe plan internaţional şi federaţie. Sunt şi state federale în care componentele federaţiei (cantoanele elveţiene, landurile germane) se bucură, potrivit constituţiei, de anumite competenţe cu caracter limitat pe planul relaţiilor internaţionale;

b) *diversitatea constituţională şi juridică pe plan intern.* Fiecare stat federat are în mod normal propriul său sistem constituţional, instituţii guvernamentale, propria

---

[1] În afara uniunilor (asociaţiilor) de state, doctrina constituţională se referă la aşa numitele „ierarhii de state". Ierarhiile de state sunt formaţiuni statale care şi-au pierdut interesul pentru ştiinţa dreptului constituţional. Ele sunt menţionate în unele cursuri sau lucrări: statul vasal; statul protejat; dominioanele; teritoriile sub mandat şi statele sub tutelă. Pentru detalii, a se vedea: *I. Deleanu*, op. cit., p. 138-139; *T. Drăganu*, op. cit., p. 183-186.

[2] Ibidem, p. 117.

[3] A se vedea, pentru detalii, *B. Chantebout*, op. cit., p. 67-68.

legislaţie, sistem de organizare judecătorească. Această varietate generează, evident, o complexitate de raporturi juridice dar ea este dovada autonomiei politice recunoscute membrilor federaţiei;

c) *suplețea raporturilor între federaţie şi statele membre.* Este trăsătura cea mai importantă a federaţiei. În funcţie de stabilirea şi menţinerea ei, statul federal va cunoaşte sau nu convulsii militare, religioase etc. Este esenţială problema stabilirii unui echilibru satisfăcător din toate punctele de vedere care să permită statelor membre ale federaţiei să conviețuiască în armonie şi, în acelaşi timp să aibă raporturi funcţionale cu organismele centrale.

§7. Organizarea competenţelor în statul federal

Federalismul veritabil se bazează pe două principii complementare: principiul autonomiei; principiul participării.

7.1. Principiul autonomiei

Principiul autonomiei este fundamental pentru organizarea şi funcţionarea statului federal; potrivit acestuia, statelor membre ale federaţiei li se conferă largi prerogative în cele mai diverse domenii – de la domeniul legislativ la cel jurisdicţional şi economic. Practic, fiecare stat membru al federaţiei îşi construieşte structurile de guvernare şi îşi stabileşte raporturile între ele în mod liber, îşi precizează o politică socială proprie, îşi stabileşte taxe şi impozite cu aplicabilitate locală, îşi construieşte o structură economică şi infrastructurile necesare acesteia ş.a.

Larga autonomie nu înseamnă însă ruperea legăturilor cu statul federal. Dimpotrivă, întreaga autonomie de care beneficiază fiecare membru component al federaţiei este pusă în aplicare în limitele impuse chiar în constituţia statului federal şi, eventual, în legi care completează prevederile constituţionale. De asemenea, statul federal îşi păstrează unele prerogative pe care le exercită pe teritoriul oricărui stat membru sau care le interesează direct: atribuţii în domeniul securităţii naţionale, poliţiei, serviciului secret, infracţional, jurisdicţional etc.

Potrivit principiului autonomiei, se stabileşte o strictă partajare a competenţelor între statul federal şi statele membre ale federaţiei, desigur, cu respectarea colaborării între autorităţile centrale şi cele locale.

În caz de conflict între acestea, puterea judecătorească are competenţa de a soluţiona diferendul şi de a reface echilibrul constituţional. Cazurile în care intervin instanţele de judecată sunt însă foarte puţin numeroase. De regulă, în momentul constituirii unei federaţii se stabilesc şi principiile de conlucrare între statele membre pe de o parte, şi între acestea şi statul federal, pe de altă parte.

În practică se folosesc trei *metode de stabilire a competenţelor statului federat în cadrul federaţiei* şi în raporturile acesteia pe plan internaţional, precum şi a *competenţelor statelor federate:*

a) în constituţia statului federal sunt prevăzute expres competenţele exclusive ale acestuia. Ca atare, toate celelalte atribuţii revin statelor componente ale federaţiei (de exemplu, Amendamentul X la Constituţia S.U.A., adoptat în 1791);

b) precizarea competenţelor atribuite statelor, rezultând astfel că toate celelalte atribuţii sunt conferite din principiu statului federal;

c) stabilirea concomitentă prin constituţie a sferelor de atribuţii repartizate exclusiv statului federal şi, respectiv, statelor membre[1].

7.2. Principiul participării

Principiul participării este complementar principiului autonomiei; fără participarea statelor componente ale federaţiei la procesul general de guvernare, federaţia ar fi în realitate un stat unitar complex. Federalismul autentic presupune participarea statelor federale, pe baze de egalitate, la elaborarea deciziilor aplicabile pe teritoriul întregii federaţii. Fiecare stat component al federaţiei este, teoretic, egal din punct de vedere politic şi juridic cu un alt asemenea stat, indiferent de întinderea sa, de bogăţiile naturale şi de mărimea populaţiei. Rezultă de aici, necesitatea creării unor organe federale însărcinate să înfăptuiască interesele comune şi, totodată, să reprezinte statele federate la nivel central. Unul dintre aceste organisme este parlamentul bicameral (Senatul reprezintă statele componente ale federaţiei, interesele particulare ale acestora). O garanţie a respectării competenţelor stabilite în constituţie pentru statul federal, ca şi pentru statele federate, constă în prevederea constituţională potrivit căreia orice iniţiativă de revizuire a constituţiei trebuie aprobată atât de puterea centrală cât şi de statele componente ale federaţiei.

Privit din perspectiva dreptului internaţional, statul federal are caracterul unui stat unitar, adică are un singur teritoriu; o singură capitală, populaţia sa, o singură cetăţenie.

Privit din perspectiva dreptului constituţional, statul federal este considerat ca o uniune de state membre, fiecare având teritoriul său; populaţia sa; organizare politică (parlament; guvern; instanţe judecătoreşti; servicii publice ş.a.); capitală proprie.

§8. Evoluţia şi transformarea federalismului

În afara semnificaţiilor sale juridice, federalismul are, totodată, un conţinut politic şi sociologic, care se caracterizează, la rândul său, prin dinamism. Încă din antichitate, ideea federativă a căpătat interesul guvernanţilor. Fără îndoială, federaţia răspunde nevoii de regrupare durabilă între state prin afinităţi istorice, culturale, geografice sau economice, precum şi nevoii de regrupare a structurilor de guvernare. Împletirea ideii de durabilitate cu cea de suplete a structurilor guvernate constituie în fond ideea federativă. Niciodată nu este uşor să o pui în aplicare. În general, federalismul este preferat ca un mijloc de diminuare sau frânare a excesului de suveranitate, de evitare a conflictelor care însoţesc inevitabil existenţa unor state independente şi suverane între care există legături istorice, politice, economice ş.a.

În doctrina politică europeană din ultimele decenii s-a susţinut, de asemenea, că federalismul va fi soluţia ideală pentru dificultăţile economice şi politice ale lumii contemporane. Argumentul principal constă în faptul că un stat nu este puternic decât dacă are o bază teritorială destul de vastă şi resurse naturale suficiente şi dacă este membru

[1] *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 30-31.

al unor organizaţii influente, cum sunt NATO sau U.E. De aici ideea: un stat mic nu se poate dezvolta corespunzător şi deci trebuie să se asocieze cu altele.

În fine, se apreciază că federalismul constituie o rezolvare a unor tensiuni naţionale conflictuale. Potrivit opţiunilor susţinute în doctrina constituţională vest-europeană, acest efect pozitiv al federalismului ar fi evident în special în statele multinaţionale cu grupuri etnice mai mult sau mai puţin ireconciliabile, întrucât supleţea cadrului federal lasă fiecărei naţionalităţi autonomie suficientă pentru o convieţuire comună care ar cimenta consensul naţional.[1] Se consideră că dacă un asemenea stat ar adopta formula unui stat unitar, riscă ca un grup etnic să domine alt grup mai puţin numeros. Desigur, aceste aprecieri trebuie nuanţate, aplicate într-un context istoric concret. Absolutizarea lor poate genera situaţii conflictuale greu de controlat.

În ultimii ani, evoluţia federalismului se caracterizează, însă, atât printr-un regres al principiului autonomiei, cât şi printr-o alterare a principiului participării. Fără a se modifica prevederile constituţionale care consfinţesc raporturile între statul federal şi statele membre ale federaţiei, se constată că acesta îşi întăreşte puterea în detrimentul statelor membre.

Se observă o tendinţă netă spre centralizare şi, în consecinţă, scăderea autonomiei statelor membre ale federaţiei. Acest regres se manifestă prin multiplicarea şi penetrarea serviciilor publice la nivelul statelor membre ale uniunii; creşterea puterii federale prin subvenţii economice acordate pe plan local şi deci creşterea controlului şi a influenţei federaţiei asupra statelor federate. Concomitent, mecanismul de participare a fost uneori alterat[2]. Odată cu dispariţia U.R.S.S., unele modalităţi practice de limitare a principiului participării ca şi a principiului autonomiei au dispărut.

§9. Forma de guvernământ

Forma de guvernământ este un concept juridic şi deopotrivă politologic care indică natura organului care îndeplineşte funcţia de şef al statului: preşedinte, monarh-rege, împărat, Directorat, Consiliul de Stat, Consiliul revoluţiei, Consiliul federal etc. Într-o altă accepţiune, forma de guvernământ indică modul în care sunt constituite şi funcţionează organele supreme şi este raportată, în principiu, la trăsăturile definitorii ale şefului de stat şi la raporturile sale cu puterea legiuitoare[3]. Potrivit formei de guvernământ, statele se împart în două categorii: republici şi monarhii.

Republica este acea *formă de guvernământ în care organul care îndeplineşte funcţia de şef al statului este ales, de regulă, pentru o perioadă anumită.* Este posibil ca şeful statului să fie ales pe viaţă (Iugoslavia sub preşedinţia lui Tito). Republicile pot fi: prezidenţiale sau parlamentare. În *republicile prezidenţiale* preşedintele este ales prin vot universal direct; în *republicile parlamentare*, preşedintele este ales de către parlament. *Republica semiprezidenţială* se caracterizează prin alegerea preşedintelui prin vot universal direct şi prin răspunderea politică a guvernului faţă de parlament.

Ceea ce imprimă caracter prezidenţial, parlamentar sau, respectiv, semiprezidenţial formelor de guvernământ republicane este caracterul regimului politic în funcţie de principiul separaţiei celor trei puteri.

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, op. cit., p. 120-127.

[2] Ibidem.

[3] *I. Muraru*, op. cit., p. 40.

Monarhia este acea *formă de guvernământ în care organul care îndeplineşte atribuţiile de şef al statului este un monarh care ocupă tronul fie prin alegere pe viaţă, fie prin succesiune ereditară.* Monarhia este cea mai veche şi mai răspândită formă de guvernământ, fiind alternativa cea mai sigură şi cea mai eficientă a stării conflictuale ce caracteriza comunităţile umane care treceau de la o convieţuire rudimentară, la o societate bazată pe reguli ferme de organizare şi ordine socială. În istoria civilizaţiei umane, apariţia monarhiei a jucat un rol extrem de important, întrucât monarhul şi-a asumat rolul de a impune, chiar şi prin forţă, armonia, organizarea şi ordinea socială, acestea la rândul lor fiind necesare pentru unitatea comunităţii şi dezvoltarea sa demografică, religioasă, morală, culturală, economică, militară şi politică.

Pe o arie geografică extrem de întinsă, ce cuprindea Europa, Asia, Africa şi America, societăţile umane s-au structurat, aproape de la sine în monarh, consiliat de un grup de apropiaţi cu statut privilegiat faţă de restul populaţiei, şi indivizii care compuneau colectivitatea. Monarhul deţinea în exclusivitate diferite prerogative necontestate de nimeni. Astfel, monarhul era conducător militar, iar în unele comunităţi şi perioade, întrunea şi calitatea de mare preot. De asemenea, monarhului îi revenea funcţia de judecător suprem, întrucât era un arbitru, teoretic imparţial, ce soluţiona pe criterii de echitate conflictele sau litigiile ce apăreau între supuşii săi[1]. Dreptul său de a conduce se transmitea de regulă, pe cale ereditară, asigurându-se în acest fel, o anumită dinastie.

Monarhul a simţit întotdeauna nevoia de a-şi legitima locul şi funcţiile în sistemul de conducere socială. Pentru aceasta, a recurs la religie, întrucât aceasta, ca sistem de dogme, ca putere iraţională nu putea fi explicată şi înţeleasă de populaţie, dar putea fi impusă la nivelul conştiinţei individuale prin forme persuasive. De aceea, monarhii au pretins o descendenţă divină sau cel puţin au revendicat întruchiparea unei voinţe divine, pretinzând că sunt învestiţi de o divinitate care îi sprijină, le inspiră acţiunile şi îi ajută în rolul lor pacificator şi de conducere.

Treptat, monarhia a îmbrăcat o formă absolutistă, monarhul concentrând întreaga putere în mâinile sale, exercitând-o după bunul său plac. Ca unic legiuitor, monarhul emite acte general-obligatorii care nu îi sunt, însă, opozabile, el fiind dator să respecte doar dreptul natural[2].

Regele deţine o autoritate supremă şi necontestată, chiar dacă regimul politic pe care îl impune nu are caracter despotic. Chiar şi în cazul monarhiei limitate sau constituţionale – care constituie opusul monarhiei absolute – puterea regelui rămâne neştirbită, deşi puterea reală de guvernare revine altor autorităţi, îndeosebi primului-ministru[3].

Dacă analizăm forma de guvernământ raportată la regimul politic, distingem republici în care metodele de guvernare au caracter democratic sau, dimpotrivă, se recurge

---

[1] A se vedea *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 15.

[2] Dacă regele este scutit de obligaţia de a respecta legile predecesorilor săi, cu atât mai puţin, el va fi supus legilor şi ordonanţelor pe care le emite. În schimb, regele nu poate nesocoti legile divine şi dreptul natural (a se vedea *J. Bodin*, Les six livres de la Republique, Libraire Génerale Française, Paris, 1993, p. 121).

[3] A se vedea şi *R. Mousnier*, op. cit., p. 15.

la o conducere de mână forte, ori chiar, la un regim totalitar. În această categorie sunt incluse fostele republici socialiste din centrul şi răsăritul Europei şi îndeosebi U.R.S.S. O republică cezaristă, care se caracterizează printr-un regim autoritar şi personal este Turcia în timpul conducerii lui K. Atatürk. După aceeaşi schemă, se disting monarhii în care regimul politic este democratic (cazul Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, Spaniei, Olandei, Danemarcei ş.a. Monarhia poate fi: *absolută* (monarhul este unicul organ suprem în stat); *limitată* sau *constituţională* (alături de şeful statului există şi alte organe care exercită puterea: parlament, prim-ministru). În monarhia constituţională, prerogativele monarhului sunt restrânse; Guvernul deţine puteri sporite; guvernul este emanaţia parlamentului (rezultat al alegerilor generale). *Monarhia dualistă* se deosebeşte de cea constituţională prin faptul că guvernul este numit de monarh şi subordonat acestuia. Puterile monarhului sunt însă limitate prin atribuţiile conferite parlamentului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Rolul şi funcţiile statului

§1. Conceptul de interese generale

Din momentul constituirii sale, consemnată într-un act politico-juridic adoptat de un organism reprezentativ la nivel naţional (Congres, Parlament, Dietă, Adunare Naţională etc.), statul capătă automat personalitate juridică. Actul politico-juridic prin care se consemnează apariţia unui nou stat, poate fi declaraţie (de exemplu, Declaraţia de independenţă a S.U.A.), constituţie, tratat, pact sau chiar numai o lege (Legea nr. 363/1947 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română) ori acord (Acordul austro-ungar din 17 februarie 1867, în urma căruia s-a format Imperiul Austro-Ungar). După 1989 s-au format noi state suverane şi independente, cum a fost Lituania, Letonia şi Estonia, Moldova ş.a. care s-au desprins din fosta Uniune Sovietică. În Balcani se desfăşoară un proces de constituire a unor state noi prin disoluţia R.S.F. Iugoslavia. De asemenea, cele două state germane s-au unificat în 1990, unificare materializată în Tratatul din 3 octombrie 1990.

În general, momentului constituirii unui stat îi urmează recunoaşterea acestuia pe plan internaţional, de către alte state, aderarea sa la organizaţii internaţionale. Recunoaşterea internaţională a unui stat nu are însă efecte juridice în ceea ce priveşte calitatea de subiect de drept constituţional a acestuia, deoarece personalitatea sa juridică este conferită printr-un act politic sau juridic intern care este, de fapt, o manifestare de voinţă suverană a poporului. Personalitatea juridică conferită în condiţiile arătate statului, permite acestuia să-şi îndeplinească rolul sau funcţia socială caracteristică oricărui stat.

Rolul statului constă, în principiu, în asigurarea şi apărarea, prin mijloace prevăzute în constituţie şi în celelalte legi, a interesului general, a interesului public sau a Binelui comun. Se impune a fi precizat faptul că indiferent de regimul politic, de stadiul de dezvoltare sau de potenţialul militar, de structura statului sau de forma de guvernământ, un stat va avea întotdeauna rolul sau misiunea de a apăra şi promova interesele sociale generale ale societăţii[1].

Trebuie făcută, însă, precizarea că noţiunea de „interese sociale generale", sinonimă cu cea de „bine comun", „interese naţionale fundamentale" etc., poate avea un înţeles diferit de la un stat la altul şi în cadrul aceluiaşi stat, de la o etapă la alta a dezvoltării acestuia. Conţinutul noţiunii de „interese sociale generale" depinde de condiţiile social-istorice ale unui stat, de raporturile între forţele politice angrenate

[1] Pentru noţiunea de „interes general" sau „interes de grup", a se vedea: Dicţionar de psihologie socială, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 122-123; Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 294; Dicţionar de filozofie, Ed. Politică, Bucureşti, 1978, p. 360; *M. Văraru*, Noţiunea interesului în dreptul public, R.D.P. Anul I, nr. 2 şi 3/1926.

în procesul de conducere socială, de caracterul regimului politic, de raporturile între guvernanţi şi guvernaţi, de poziţia internaţională a statului respectiv ş.a. Toţi aceşti factori şi mulţi alţii determină conţinutul şi chiar modalităţile prin care se realizează interesele sociale generale.

De asemenea, atragem atenţia că în unele state (statele socialiste şi în general, în statele totalitare) există o falsă reprezentare a unora dintre interesele sociale generale. Ceea ce erau, îndeobşte, denumite în societatea socialistă „interese sociale generale", erau, de fapt, interese de grup, prezentate ca interese naţionale. Totodată, interesele naţionale veritabile au servit în aceste state, în unele împrejurări, ca un capital politic.

Alteori, statul socialist a acţionat în concordanţă cu aceste interese, având şi un suport popular (de exemplu: măsurile de apărare luate de statul cehoslovac faţă de agresiunea condusă de U.R.S.S. împotriva acestuia în 1968; acţiunea Iugoslaviei împotriva hegemonismului sovietic în anii '50; rezistenţa României faţă de politica hegemonistă a Moscovei în 1968; reformele economice şi introducerea economiei de piaţă în R.P. Chineză etc.).

Pentru toate statele socialiste rămâne ca o caracteristică a regimului lor politic depărtarea statului acaparat de partidul comunist, de aspiraţiile vitale ale poporului.

Interesele generale ale unui stat sunt deosebite de interesele generale ale altui stat. Tot atât de adevărat este şi faptul că interesele generale au o dinamică mai mult sau mai puţin accelerată, potrivit schimbărilor produse pe plan social. În principiu, *interesul general reprezintă suma sau sinteza calitativă a intereselor politice, economice, religioase, etnice sau naţionale privite în integritatea lor.* De pildă, în condiţiile României post-revoluţionare, pot fi incluse în categoria de interes general al statului: democratizarea aparatului de stat, garantarea drepturilor cetăţeneşti, crearea statului de drept, reforma economică, protecţia sau securitatea socială, recâştigarea prestigiului european şi mondial al României, apărarea independenţei naţionale şi a integrităţii ţării, realizarea aspiraţiilor naţionale ale tuturor românilor ş.a.

Ca să capete calitatea de interes general, interesele sociale trebuie să aibă o importanţă sau o motivaţie fundamentală pentru întreaga naţiune, să exprime aspiraţiile vitale ale acesteia şi să fie durabile.

§2. Criterii de delimitare a funcţiilor statului

Pentru a-şi îndeplini misiunea de a asigura interesul general, statul trebuie să asigure înfăptuirea specializată a unor activităţi concrete, a căror natură şi întindere variază de la o epocă la alta şi de la un sistem politic la altul. Interesul stabilirii funcţiilor statului este de a asigura ca acelaşi gen de activitate să se desfăşoare în mod repetat de organisme specializate, potrivit unor norme şi metode clare şi bine stabilite. În felul acesta, activitatea respectivă va avea o mai mare eficienţă socială. Aceste activităţi se regrupează şi se derulează în cadrul diferitelor funcţii ale statului, a căror analiză nu poate fi făcută decât pornindu-se de la două criterii specifice: criteriul material şi criteriul formal[1].

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 78.

A utiliza criteriul material în definirea funcţiilor statului înseamnă a lua în consideraţie conţinutul unui act sau al unei activităţi desfăşurate de stat prin organele sale, şi în raport cu aceasta, a-i da o anumită calificare[1]. Cu alte cuvinte, a analiza acea activitate ca o activitate economică, comercială, financiară, politică, religioasă, juridică ş.a.m.d.

Spre exemplu: un act de autoritate publică prin care se numeşte un funcţionar într-o funcţie, este un act administrativ sau legislativ? Un act prin care se sancţionează încălcarea unei interdicţii de circulaţie se analizează ca un act executiv sau jurisdicţional? Soluţia dată de o instanţă într-o cauză privind atacarea procesului-verbal de constatare a unei contravenţii este un act jurisdicţional sau legislativ?

În privinţa actelor sau activităţilor juridice, criteriul material nu are o mare relevanţă pentru definirea unei funcţii a statului. Aceasta deoarece, din punct de vedere al naturii lor juridice, ambele au un caracter juridic. Criteriul material a fost folosit pentru a deosebi, de pildă, o activitate juridică de o activitate economică şi culturală. Din momentul în care s-a stabilit cu precizie, potrivit criteriului menţionat, că o anumită activitate are caracter juridic, trebuie să se recurgă la criteriul formal, deoarece acesta indică ce ramură a sistemului de drept va reglementa activitatea respectivă: dreptul constituţional; dreptul administrativ; dreptul penal; dreptul civil; dreptul financiar etc.

Utilizarea criteriului formal înseamnă a lua în consideraţie organismul care a adoptat un anumit act, cu alte cuvinte, titularul funcţiei pe care o analizăm şi procedura prin care s-a adoptat actul respectiv.[2]

Potrivit criteriului formal, în unele dintre exemplele menţionate se identifică autoritatea publică, care a dispus funcţionarului interdicţia de circulaţie, care a sancţionat încălcarea interdicţiei ş.a.m.d. Criteriul formal permite, totodată, clasificarea actelor juridice în acte administrative, legislative sau jurisdicţionale dar şi identificarea organismelor competente să adopte sau să emită actele respective. Pentru o mai eficientă precizare a funcţiilor statului, este de preferat ca analistul unei anumite activităţi să combine cele două criterii. Evident, criteriul formal este mai clar, cel puţin pentru delimitarea unor acte şi activităţi juridice de altele.

Analiza juridică a funcţiilor statului, după o descriere sumară a gamei posibile a acestor activităţi, va ajuta la o mai bună înţelegere a rolului sau misiunii statului.

Aşadar, ne vom referi în continuare la o serie de activităţi desfăşurate de organele statului: „întocmirea proiectului constituţiei", „adoptarea constituţiei", „votarea legilor"; „adoptarea unei moţiuni de cenzură"; „reglementarea organizării şi desfăşurării referendumului"; „ratificarea unui tratat sau acord internaţional"; „constatarea unei contravenţii", „declanşarea mobilizării parţiale sau generale a forţelor armate"; „negocierea tratatelor internaţionale"; „ratificarea tratatelor internaţionale"; „acreditarea unui ambasador"; „citarea părţilor la judecată"; „deliberarea şi pronunţarea hotărârii judecătoreşti" ş.a.m.d. Se poate observa cu uşurinţă că toate activităţile menţionate au un caracter juridic, dar analiza lor potrivit criteriului formal relevă că unele dintre ele sunt de competenţa puterii legislative, altele de competenţa celei executive sau a celei judecătoreşti.

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

În orice stat, indiferent care i-ar fi dimensiunile, sistemul social-politic sau regimul politic, activităţile statale cu caracter juridic sunt îndeplinite zilnic de către autorităţi învestite cu atribuţii speciale. Este posibil să se grupeze aceste activităţi în categorii juridice distincte? Răspunsul este afirmativ, cu condiţia de a se recurge la criteriul formal pentru a se afla, prin urmare, cine este titularul activităţii (cine a ordonat-o sau cine a desfăşurat-o) şi potrivit cărei proceduri este îndeplinită activitatea respectivă. Aplicând acest criteriu, combinat cu cel material, vom repartiza şi clasifica activităţile statale cu caracter juridic în diferite funcţii ale statului. În general, *prin funcţie a statului se înţelege un complex de atribuţii având o natură comună, stabilite prin lege şi realizate de un organ de stat specializat, potrivit unei anumite competenţe.*

§3. Clasificarea funcţiilor statului

În doctrina constituţională vest-europeană au fost prezentate, din perspectiva analizei juridice, mai multe funcţii ale statului. Potrivit punctului de vedere predominant, formal există trei funcţii[1]. O parte a doctrinei constituţionale contemporane apreciază că statele contemporane ar avea patru funcţii[2].

Distincţia clasică a celor trei funcţii ale statului rezultă din teoria separaţiei celor trei puteri. Potrivit acestei teorii, statul exercită următoarele trei funcţii: funcţia legislativă; funcţia executivă; funcţia jurisdicţională (judecătorească).

Funcţia legislativă constă în *adoptarea de către Parlament a regulilor de conduită obligatorii (având caracter general şi impersonal), ce se adresează, prin urmare, tuturor persoanelor fizice şi juridice, existând şi, respectiv, desfăşurând activităţi pe teritoriul unui stat.*

Există o ierarhie a legilor în funcţie de importanţa lor socială, dar pot fi caracterizate prin generalitatea şi caracterul lor impersonal. Legile pot fi: constituţionale, organice şi ordinare. În sistemul constituţional român, legile constituţionale sunt cele prin care se modifică constituţia. Există însă unele acte normative care, fără a modifica constituţia, au un caracter cvasiconstituţional, deoarece reglementează organizarea şi funcţionarea unor organisme constituţionale sau regimul lor juridic. În această categorie sunt incluse, de pildă, Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944, prin care s-a repus în vigoare, cu unele excepţii, Constituţia din 1866, cu modificările ce i s-au adus prin Constituţie din anul 1923; Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 pentru constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale, prin care s-a dispus, printre altele, separarea celor trei puteri, statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernare şi s-a constituit un nou organ al puterii[3]. Prin legile organice se reglementează regimul juridic al unor instituţii politice şi domenii de activitate deosebit de importante[4], cum ar fi organizarea şi funcţionarea partidelor politice, proprietatea

---

[1] *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1982, p. 24-25.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 85.

[3] Întruneşte caracterul de act cvasiconstituţional şi Decretul-lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României (M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990), care este în prezent abrogat de Legea 69/1992.

[4] A se vedea *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţiile politice. Teoria generală, Bucureşti, 1991, p. 144-145.

şi moştenirea, organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, sistemul electoral, organizarea şi desfăşurarea referendumului etc. Constituţia României prevede în mod expres că legile ordinare se adoptă în toate celelalte domenii.

Există posibilitatea ca o lege să reglementeze doar un caz particular, dar aceasta este o situaţie cu totul excepţională (de exemplu, ratificarea unui tratat).

Funcţia legislativă exercitată de un organism specializat şi în mod exclusiv, a ridicat încă de la bun început problema evitării hegemoniei corpului legiuitor asupra celorlalte organisme de guvernare şi chiar a naţiunii (avem în vedere îndeosebi secolul al XVIII-lea când s-a conturat necesitatea codificării cutumei constituţionale). Un parlament omnipotent, neconstrâns de o altă putere ar fi putut deveni discreţionar, înlocuind tirania monarhului absolut cu propria tiranie.

În condiţiile în care parlamentul îşi revendica puterea de la popor, acesta fiind suveran, ar fi fost foarte uşor ca forul legislativ să fi pretins o poziţie dominantă în raport cu celelalte instituţii de guvernare. O asemenea posibilitate răsturna însuşi scopul fundamental al parlamentului, ca instituţie reprezentativă a intereselor poporului: înlăturarea absolutismului monarhic.

Pentru a se preîntâmpina un asemenea pericol, teoreticienii secolului al XVIII-lea au preconizat limitarea prerogativelor legislative ale parlamentului, prin instituirea unor norme care reglementau în mod strict cadrul constituţional al exercitării de către parlament a rolului său legislativ. Modalităţile concrete stabilite în acest scop au fost, printre altele: dreptul de iniţiativă legislativă recunoscut guvernului; dreptul guvernului de a face amendamente la propunerile legislative promovate de parlamentari; dreptul de *veto* al şefului statului; delegarea legislativă ş.a.

În principiu, funcţia legislativă este exercitată în exclusivitate de către parlament. În practică însă, este admis ca şi guvernul să exercite, în anumite condiţii, o activitate legislativă. Aşa cum s-a subliniat în doctrină, guvernul deţine prerogativele cvasi-legislative, materializate în ceea ce se denumeşte îndeosebi „puterea de reglementare" a guvernului. Aceasta constă fie într-o putere proprie a guvernului de a reglementa primar relaţiile sociale care nu sunt rezervate domeniului legii (art. 37 din Constituţia Franţei), fie în abilitarea sa de către parlament (delegare legislativă) de a emite acte cu putere de lege (art. 115 din Constituţia României). Trebuie subliniat însă că puterea de reglementare a guvernului trebuie prevăzută expres în constituţie.

Funcţia executivă (sau guvernamentală) constă în asigurarea sau organizarea legilor şi, de asemenea, în adoptarea actelor necesare pentru activitatea de guvernare şi administrare, pe plan central şi local. Actele emise în realizarea funcţiei executive sunt extrem de diverse (de exemplu: în domeniul administraţiei generale a ţării; diplomaţie; gestiune financiară etc.). Ele îşi au fundamentul juridic în constituţie, precum şi în legi. Actele executive sunt fie acte individuale (ele se adresează unor persoane anume desemnate), fie acte de reglementare (hotărâri/regulamente, ordonanţe care, ca şi legea, au un caracter general şi impersonal).

Distincţia între actele individuale şi hotărâri/regulamente interesează mai ales dreptul administrativ.

Actele de reglementare (regulamentele, ordonanţele) sunt deci mult mai importante decât actele individuale. De aici interesul de a şti care este autoritatea care deţine puterea de reglementare într-un stat.

În sistemul constituţional francez există o ierarhie a regulamentelor după criteriul formal: decrete; hotărâri ministeriale; diferite alte hotărâri, decizii, rezoluţii. Decretele sunt emise de preşedintele republicii (şeful statului) şi primul ministru.

În sistemul constituţional românesc numai preşedintele ţării adoptă decrete. Decretele sunt acte individuale (prin care se reglementează, între altele, înaintarea în grad; acordarea unei decoraţii; numirea în funcţii) sau impersonale (când sunt adoptate în domenii stabilite expres în Constituţie, cum ar fi: instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă, decretarea mobilizării parţiale sau generale a armatei). Potrivit art. 108 din Constituţia României, guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanţele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare a guvernului, în limitele şi condiţiile prevăzute de aceasta. Alte acte juridice prin care se exercită funcţia executivă pot fi: procese-verbale, hotărâri, avize etc.

Funcţia jurisdicţională (judecătorească) constă în soluţionarea de către instanţele de judecată a diferendelor sau litigiilor între diferiţi subiecţi de drept: între persoane fizice; între persoane fizice şi persoane juridice, precum şi în restabilirea ordinii de drept încălcate. Soluţionarea litigiilor se face în cadrul unui proces[1]. Actele emanând de la organele exercitând funcţia jurisdicţională se numesc generic hotărâri judecătoreşti.

Potrivit teoriei constituţionale clasice, toate actele înfăptuite prin organele statului sunt legate în mod necesar de una sau alta dintre cele trei funcţii ale acestuia. Se poate conchide că: *a legifera* înseamnă a vota legi (numai parlamentul poate adopta legi, fiind unicul legiuitor); *a executa* legile înseamnă a adopta măsurile (nu neapărat actele în care sunt cuprinse) în vederea executării dispoziţiilor cuprinse în lege; *a judeca* înseamnă a da o soluţie într-un proces penal/civil ori într-un alt diferend ce opune două sau mai multe subiecte de drept[2].

Potrivit principiului separaţiei puterilor, fiecare funcţie este îndeplinită de un alt organism: funcţia legislativă de către parlament; funcţia executivă – de către guvern, iar funcţia judecătorească – de către instanţă, organismele având o competenţă exclusivă în domeniul lor de activitate.

Deşi cele trei instituţii constituţionale îşi desfăşoară activitatea separat, prin constituţie se stabilesc mecanismele lor de interferenţă. Prerogativele atribuite fiecăreia dintre puteri pentru a „conlucra" creează un echilibru între puteri în sensul că niciuna nu poate acapara întreaga putere asumându-şi atribuţiile celorlalte şi nu poate să le impună adoptarea anumitor măsuri.

Bazată întru totul pe teoria separaţiei celor trei puteri, distincţia menţionată între funcţiile statului nu mai are însă acoperire în realităţile politice aflate într-o continuă diversificare şi amplificare. Distincţia clasică între cele trei funcţii nu mai reflectă în prezent prerogativele statului mult sporite. Iată de ce, în doctrina şi practica constituţională şi administrativă se consideră în mod întemeiat că funcţia executivă a devenit

---

[1] În legătură cu noţiunea de *proces*, a se vedea *I. Stoenescu, S. Zilberstein,* Drept procesual civil. Teorie generală, E.D.P., Bucureşti, 1987, p. 28-29; *V.M. Ciobanu*, Tratat teoretic şi practic de procedură civilă, vol. I, Ed. Naţional, Bucureşti, 1996, p. 123-124; *I. Neagu*, Tratat de procedură penală, Ed. PRO, Bucureşti, 1997, p. 1-2.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 82.

mult mai largă. Extinderea activităţilor guvernamentale în epoca contemporană determină, după unii autori, necesitatea nuanţării acestei funcţii.

Într-adevăr, fenomenul statal cunoaşte în zilele noastre o amplificare şi complexitate deosebite. Lumea contemporană se caracterizează printr-o acutizare a tensiunilor sociale existente în interiorul fiecărui stat, prin creşterea trebuinţelor şi aspiraţiilor materiale şi spirituale ale oamenilor, generând ele însele cerinţa ca statul să satisfacă pretenţiile legitime ale cetăţenilor, prin dezvoltarea economică liberă şi diversificarea pieţelor, prin globalizarea unor probleme vitale ale omenirii: pacea şi războiul, conflictul nuclear, destabilizarea geo-politică a unor regiuni, întărirea legăturilor economico-financiare, militare şi politico-diplomatice între anumite ţări, protecţia mediului înconjurător etc. Toate acestea, creează noi „probleme" statelor, obligându-le să-şi adapteze instituţiile publice noilor realităţi economico-sociale, politico-diplomatice, militare interne şi internaţionale. Sigur că această adaptare solicită, între altele, schimbări la nivelul funcţiilor statului, modificarea unor prerogative, atribuţii, metode de lucru etc.[1]

În statul modern, guvernul are rol preponderent în conducerea generală. Organismele executive sau guvernamentale deţin, uneori, o putere proprie autonomă, a cărei sursă directă este însăşi constituţia. Constituţii recente plasează guvernul într-o poziţie de egalitate cu parlamentul. De pildă, în dreptul constituţional francez s-a stabilit o distincţie netă între competenţa parlamentului de a vota legi şi competenţa guvernului de a adopta regulamente, adică norme general-obligatorii.

În dreptul nostru constituţional, parlamentul poate abilita guvernul să adopte ordonanţe. Prin urmare, guvernul execută (pune în executare) o lege dar, în acelaşi timp, el acţionează ca un veritabil parlament (ca organ care adoptă norme general-obligatorii primare). Diferenţa între legi şi regulamente constă în faptul că normele stabilite prin lege nu se bazează pe alte norme; ele sunt un fundament pentru puterea de reglementare a guvernului. Din art. 108 a Constituţiei României, coroborat cu art. 73, rezultă că domeniile în care guvernul ar fi abilitat să adopte ordonanţe sunt altele decât cele în care parlamentul este competent să adopte legi organice. Prin urmare, guvernul ar putea să adopte ordonanţe într-un domeniu reglementat, îndeobşte, de parlament prin lege ordinară.

Transformările petrecute la nivelul funcţiei executive, îndeosebi în ceea ce priveşte amplificarea prerogativelor şefului statului şi ale primului-ministru, au avut ca rezultat tendinţa tot mai vădită de a distinge activităţile în exclusivitate politice de cele executiv-administrative, birocratice. Or, guvernul acţionează în cele două domenii simultan, deoarece multe dintre activităţile administrative au şi un caracter sau o incidenţă politică mai mult sau mai puţin evidentă. Potrivit unei opinii larg răspândite în doctrina constituţională franceză, funcţia politică constă în stabilirea scopurilor activităţii generale de conducere, iar funcţia administrativă constă în realizarea acestor obiective şi de a face să funcţioneze serviciile publice. În practică este frecventă trecerea de la o activitate la alta. Această distincţie între activitatea executivă generală de conducere şi activitatea strict executivă (administrativă) este menţionată de unii autori francezi, care deosebesc 4 funcţii ale statului:

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Toffler*, Al treilea val, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 548-550.

a) legislativă;
b) executivă (sau guvernamentală) – activitatea generală de conducere;
c) administrativă;
d) judecătorească[1].

Separarea funcţiei executive în două funcţii este, în principal, motivată de modernizarea şi tehnicizarea funcţiei pur administrative, ceea ce justifică pe deplin calificarea acesteia ca o funcţie propriu-zisă. Importanţa deciziilor cu caracter administrativ în viaţa cotidiană, diversificarea tehnicilor administrative şi conturarea „ştiinţei administraţiei", întăresc acest punct de vedere. Într-o asemenea concepţie, administraţia (funcţia administrativă) ar reveni guvernului, iar funcţia executivă sau guvernamentală ar reveni şefului statului şi în unele situaţii primului-ministru. În acest caz, funcţia respectivă ar trebui înţeleasă într-un sens larg ca o funcţie de conducere politică. O nouă distincţie a funcţiilor statului nu înseamnă nicidecum că şeful statului ar exercita o a patra putere în stat. Din punct de vedere al rolului şi funcţiilor sale, al prerogativelor şi atribuţiilor ce-i sunt conferite de Constituţie, şeful statului face parte din puterea executivă. Există însă şi un dezavantaj în cazul acceptării unei funcţii guvernamentale exercitată în condiţiile şi de către organismele menţionate: exercitarea unei asemenea funcţii de către un organism unipersonal, fără a se stabili şi un sistem eficient de control al modului în care se exercită funcţia respectivă, ar avea ca rezultat apariţia unui dezechilibru între executiv şi celelalte două puteri.

În doctrina constituţională contemporană au fost făcute şi alte clasificări ale funcţiilor statului, avându-se în vedere îndeosebi criteriul material. Desigur, nu este vorba de absolutizarea acestui criteriu, ci doar de a marca importanţa anumitor activităţi desfăşurate în mod curent de către stat. Potrivit acestui punct de vedere, statul are trei funcţii:

a) funcţia de exercitare a suveranităţii. Această funcţie are două laturi: exercitarea suveranităţii pe plan intern (de exemplu, stabilirea ordinii juridice şi apărarea ei prin folosirea forţei publice); exercitarea suveranităţii pe plan extern (de exemplu: stabilirea liniilor generale ale politicii externe; colaborarea internaţională cu alte state; participarea la organisme internaţionale, apărarea teritoriului naţional);

b) funcţia de orientare a dezvoltării societăţii. În sistemele politice totalitare, statul deţine prerogativa de a stabili modalităţile generale de dezvoltare socială pe plan intern şi de a veghea dacă acestea sunt respectate, sancţionând orice abatere. Practic, statul totalitar reglementa mai mult sau mai puţin planificat dezvoltarea vieţii sociale de la domeniul economic la cel militar. În sistemele politice democratice, bazate pe pluralism şi liberalism economic, intervenţia de acest gen a statului trebuie să fie, potrivit doctrinei clasice liberale diminuată şi limitată la măsuri privind, de pildă, asistenţa şi protecţia socială, asigurările sociale, asigurarea libertăţilor politice şi apărarea acestora, promovarea liberei iniţiative individuale etc.;[2]

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 85. A se vedea şi *R. Martin, J. Martin*, Le troisième pouvoir, Presse des Editions CEF, NISA, 1989, p. 23.

[2] Potrivit doctrinei neo-liberale, statului îi revine un rol important în sectorul economic, ceea ce are ca rezultat amplificarea sectorului public şi creşterea rolului deciziei politice în reglementarea activităţii agenţilor economici privaţi. Intervenţia statului în viaţa economică nu afectează principiul economiei de piaţă. Dimpotrivă, statul deţinând proprietatea publică poate

c) funcţia de promovare a progresului. În condiţiile epocii contemporane, această funcţie este exercitată de toate statele, indiferent de sistemul lor social-politic. Singura diferenţă cu adevărat esenţială între state este de ordin material; statele cu un potenţial economic ridicat, cu resurse naturale abundente, cu tehnologii de vârf şi infrastructuri corespunzătoare asigură promovarea progresului lor cu mult mai multă uşurinţă decât statele în curs de dezvoltare. Dacă statele bogate dispun şi de structuri politice, instituţii democratice, progresul lor va fi cu atât mai mare şi în beneficiul întregii societăţi.

Două elemente definitorii, aflate într-o strânsă interdependenţă, marchează această funcţie: concepţia *Statului-providenţă*; stimularea revoluţiei tehnice şi a informaţiilor tehnologice, cercetările fundamentale în ştiinţă şi tehnică, descifrarea tainelor atomului sunt indisolubil legate de bugetele naţionale. Numai statul, ca instituţie politică, îşi poate permite să întreprindă cercetări ştiinţifice de anvergură şi chiar să sprijine asemenea cercetări întreprinse de cele mai mari companii private. În aceasta constă, de altfel, una din misiunile sau funcţiile Statului-providenţă.

În ultimele decenii, statul intervine ca un factor decisiv al înnoirilor sociale în cele mai diverse domenii: educaţie, urbanism, resocializare, sănătate, industrie, finanţe, planificare turism, planificare familială etc.[1] Cât priveşte progresul tehnic, acesta are o arie de răspândire planetară, dincolo de deosebirile de ideologie şi sisteme social-politice[2].

O altă analiză tipologică a funcţiilor statului în doctrina constituţională contemporană distinge trei categorii de funcţii:

a) funcţii politice: menţinerea ordinii sociale interne şi apărarea teritoriului naţional, alte intervenţii ale statului în viaţa socială fiind excluse (teoria *Statului jandarm*; implicarea directă şi substanţială a statului în cele mai diverse domenii sociale[3]; asigurarea progresului economico-social, planificarea şi conducerea proceselor economice);

b) funcţii juridice: funcţia legislativă; funcţia executivă; funcţia jurisdicţională (judecătorească);

c) funcţii sociologice; constrângerea socială; activitatea de convingere a cetăţenilor în legătură cu compatibilitatea între interesele generale şi cele personale (socializarea indivizilor şi grupurilor sociale) ş.a.[4]

Din examinarea activităţilor concrete exercitate de stat rezultă câteva constatări:

---

să facă, chiar, investiţii în acest domeniu. De altfel, Constituţia României prevede în art. 135 că statul trebuie să asigure, între altele, protecţia concurenţei loiale; crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producţie; protejarea intereselor naţionale în activitatea economică, financiară şi valutară; exploatarea resurselor naturale, în concordanţă cu interesul naţional. Desigur, intervenţia statului în economie trebuie să se materializeze, în special, în domeniul legislativ, precum şi al impunerii şi perceperii taxelor şi impozitelor de la agenţii economici privaţi. A se vedea şi *L. Weber*, L'État, acteur économicque, Economica, Geneve, 1991, p. 10.

[1] Despre ideea de progres în gândirea occidentală, a se vedea *C.M. Delsol*, Les idées politiques au XX-e siècle, PUF, Paris, 1987, p. 233-236.

[2] A se vedea, pentru detalii, *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 60-63.

[3] A se vedea *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Paris 1979, p. 96-97.

[4] Ibidem.

a) aceste activităţi privesc domenii diferite;

b) în epoca contemporană, accentul este pus mai ales pe necesitatea unei acţiuni a statului în domeniul economic şi social (investiţii publice, taxe şi impozite, securitate socială, mediu înconjurător etc.);

c) se insistă mai ales pe necesitatea unei puteri politice eficiente a statului.

O interesantă clasificare a funcţiilor statului se poate face din perspectiva rolului economic al acestuia. Statului îi revine, în acest sens:

a) funcţia de alocare optimă a resurselor şi a bogăţiilor naturale, în scopul asigurării progresului unei anumite colectivităţi umane (funcţia de alocare);

b) funcţia de asigurare a echilibrului macro-economic, realizată prin corectarea fluctuaţiilor creşterii economice şi prin politica monetară (funcţia de stabilizare economică);

c) distribuirea echilibrată a venitului naţional[1].

§4. Atribuţii esenţiale ale statului

Înţelegem prin atribuţii esenţiale ale statului *setul de prerogative care revin în exclusivitate oricărui stat şi a căror neîndeplinire echivalează cu lipsa statalităţii.* Un stat trebuie în mod obligatoriu să întreprindă o serie de acţiuni care sunt refuzate, din principiu, particularilor din cel puţin din două motive:

a) particularii au interese contradictorii unii faţă de ceilalţi şi chiar faţă de stat;

b) numai statul are resursele necesare îndeplinirii atribuţiilor sale esenţiale.

Se consideră că sunt atribuţii esenţiale ale statului[2]: monopolul apărării şi al constrângerii sociale (armata şi poliţia), menţinerea cadrului juridic, conducerea relaţiilor internaţionale, emiterea monedei naţionale.

4.1. Monopolul apărării şi al constrângerii sociale (armata şi poliţia)

În epoca feudală, regele delega vasalilor săi atribuţii militare, fiind cunoscută, însă, şi instituţia mercenariatului. Într-un stat modern nu este posibilă delegarea atribuţiilor cu caracter militar unor grupuri sociale şi cu atât mai puţin politice. Apărarea naţio-

---

[1] A se vedea *L. Weber*, op. cit., p. 19.

[2] A se vedea, pe larg, *C. Cadoux*, op. cit., p. 86-89. Preocuparea pentru stabilirea unor atribuţii exclusive ale unui stat o găsim, chiar într-o formulă modernă la Aristotel care afirmă: „În rezumat se poate spune că magistraturile esenţiale Statului îngrijesc de cult, de războiu, de contribuţiunile şi cheltuielile publice, de târguri, de poliţia oraşului, de porturi şi de ţarini; apoi de tribunale, de convenţiuni între particulari, de acţiunile judecătoreşti, de executiunea judecăţilor, de paza condamnaţilor, de cercetarea, de verificarea şi controlul conturilor publice şi în fine de deliberaţiunile cu privire la afacerile generale ale Senatului" (*Aristotel*, op. cit., p. 275). În statele membre U.E. este unanim acceptată interdicţia ca în funcţii ce presupun exercitarea autorităţii statului, şi care privesc instituţii din domenii rezervate exclusiv competenţei acestuia, să nu poată fi angajaţi decât cetăţeni ai statului respectiv. Astfel, la funcţiile care presupun participarea la exercitarea puterii politice şi responsabilităţi pentru apărarea intereselor generale ale statului, nu pot accede cetăţenii altor state membre ale Uniunii. La alte funcţii publice, cum ar fi serviciile poştale, învăţământul public, sănătatea ş.a., accesul liber nu poate fi restricţionat (a se vedea, în acest sens, *D. Bossaert,* Funcţia publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendinţe şi evoluţii, Ed. Economică, Bucureşti, 2002, p. 63-64).

nală şi menţinerea ordinii publice pe teritoriul statului sunt responsabilităţi exclusiv guvernamentale.

În ceea ce priveşte armata, de la sfârşitul secolului al XVIII-lea s-a impus principiul formării şi folosirii armatei naţionale. Armata îşi trage rădăcinile din Naţiune şi exercită unul dintre atributele suverane ale acesteia: propria apărare şi apărarea teritoriului pe care s-a organizat într-un mod legitim, recunoscut de alte state[1]. Armata este formată fie prin intermediul voluntariatului, fie al serviciului militar obligatoriu. Armata are, în principiu, misiunea de a proteja şi de a apăra statul împotriva atacurilor din exterior.

Prin urmare, armata nu apără interesele personale ale conducătorilor politici însărcinaţi să conducă în acel moment şi nu reprimă activităţi antistatale în interiorul statului respectiv[2].

Poliţia reprezintă instituţia publică învestită, printre altele, cu autoritatea de a asigura respectarea ordinii sociale şi a liniştii publice. În niciun stat de drept poliţia nu se subordonează unor grupări politice, economice, particulare ş.a. Prin natura sa, poliţia, cu toate departamentele sale (jandarmeria, structuri speciale etc.), se află în serviciul statului; ea se află, desigur, la dispoziţia guvernanţilor aflaţi la un moment dat la putere, dar nu în serviciul lor personal şi nici în cel al vreunui partid politic[3].

4.2. Crearea şi menţinerea cadrului juridic

Prin cadrul juridic al unei societăţi înţelegem ansamblul ierarhizat al dreptului pozitiv (Constituţie, legi, hotărâri ale guvernului, regulamente etc.), care stabileşte limitele legale în care se desfăşoară întreaga viaţă a naţiunii. În crearea şi menţinerea cadrului juridic sunt angrenate atât parlamentul cât şi guvernul.

Parlamentul, în calitate de organism constituţional şi de unică autoritate legiuitoare a ţării are îndatorirea – suma atributelor sale – de a veghea la permanenta şi stricta conformitate între realităţile şi cerinţele sociale pe de o parte, şi normele juridice, pe de altă parte. Dacă acestea din urmă nu mai reuşesc să ordoneze relaţiile în societate, datorită dinamismului vieţii sociale, aflată într-o continuă schimbare şi transformare, guvernul sau parlamentul vor propune modificarea cadrului juridic respectiv, în aşa fel încât să reflecte realităţile sociale.

De asemenea, pentru a asigura aceeaşi concordanţă între norma juridică şi un anumit sector al vieţii sociale, guvernul propune parlamentului un proiect de lege pentru modificarea cadrului juridic depăşit sau modifică el însuşi o hotărâre sau o ordonanţă pe care le-a adoptat anterior şi nu mai corespund.

Menţinerea cadrului juridic este asigurată însă şi prin sancţionarea administrativă, civilă, penală, a oricărei încălcări a dispoziţiilor legale, prin aceasta urmărindu-se repararea pagubei produsă prin violarea respectivă şi repunerea victimei în drepturile încălcate, precum şi pedepsirea persoanei vinovate.

---

[1] Prin Convenţia de la Paris din 1856, Principatele Române au căpătat dreptul de a crea armata naţională (a se vedea *D.N. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, E.D.P., Bucureşti, 1976, p. 183).

[2] Potrivit art. 118 alin. (1) din Constituţia României, armata este subordonată exclusiv voinţei poporului, pentru garantarea suveranităţii, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale a ţării şi democraţiei constituţionale.

[3] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 87-88.

4.3. Conducerea relaţiilor internaţionale

Aceasta este o atribuţie prin excelenţă cu caracter statal. Numai statul are prerogativa suverană şi mijloacele instituţionale şi materiale de a se angaja pe plan internaţional desfăşurând o activitate politico-diplomatică, militară, economică, culturală etc. Exceptând câteva cazuri, individul nu este un subiect de drept internaţional. Activitatea politico-diplomatică se desfăşoară de către: preşedinte, guvern sau parlament.

4.4. Emiterea monedei naţionale

Această activitate esenţialmente statală este motivată de preocuparea de a se asigura o ordine în schimburile economice, un control al circuitului financiar, atât în interiorul statului, cât şi în raporturile internaţionale (cu un conţinut economic) ale statului. Cantitatea de monedă naţională necesară circulaţiei băneşti interne este calculată în funcţie de trebuinţele circulaţiei de mărfuri, pornindu-se de la suma preţurilor mărfurilor aflate în circulaţie ţinându-se seama de viteza de rotaţie a banilor şi menţinându-se o concordanţă între cantitatea de bani emisă şi suma preţurilor mărfurilor şi serviciilor aflate la dispoziţia populaţiei[1].

§5. Atribuţii accesorii ale statului

Sunt atribuţii pe care statul le poate încredinţa unor organisme care nu au calitate de autorităţi publice şi chiar unor persoane particulare. *Atribuţiile accesorii nu au o legătură nemijlocită cu suveranitatea statului.* Practic, este vorba de activităţi care pot fi îndeplinite de particulari deşi, prin aceasta, se urmăreşte un scop general (de exemplu: organizarea învăţământului particular, înfiinţarea unor aşezăminte de ajutor social, sănătate, cultură etc.).[2]

§6. Extinderea rolului statului în epoca contemporană

Ultimele decenii pot fi considerate decenii ale expansiunii statului, atât ca fenomen sociologic, cât şi ca factor propulsor al progresului social. Statul s-a extins tentacular nu numai pe plan intern, ci şi pe plan internaţional. Argumente pentru susţinerea unei asemenea afirmaţii sunt: susţinerea substanţială a efortului social general pentru dezvoltarea economiei şi asigurarea resurselor materiale, financiare, pentru creşterea nivelului de trai al populaţiei; implicarea statului în procesul de învăţământ, atât prin orientarea acestuia spre anumite direcţii ale pregătirii şi calificării viitoarelor cadre, cât şi prin organizarea efectivă a acestora; sprijinul acordat cercetării ştiinţifice; preocuparea pentru asigurarea pluralismului democratic şi respectarea drepturilor omului; perfecţionarea legislaţiei şi întărirea echilibrului social; apărarea ordinii sociale, întărirea capacităţii de apărare naţională; colaborarea internaţională; întărirea alianţelor

---

[1] *I. Gliga*, Drept financiar, E.D.P., Bucureşti, 1970, p. 293.

[2] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 89.

militare şi adaptarea acestora la noul echilibru internaţional[1]; colaborarea în spaţiul cosmic etc.[2]

Toate argumentele menţionate şi multe altele reprezintă armătura oricărei demonstraţii privind creşterea rolului statului în epoca modernă. Deşi trăsăturile generale ale evoluţiei rolului şi funcţiilor statului modern sunt întâlnite în fiecare spaţiu naţional, statele, ca entităţi suverane particulare au o traiectorie evolutivă concretă.

Doctrina constituţională occidentală distinge, în general, trei faze succesive ale dezvoltării concepţiei privind rolul statului modern.

a) *Statul-jandarm* (secolul al XIX-lea): se limita la exercitarea atribuţiilor esenţiale, în special a funcţiei de poliţie, de apărare şi a celei internaţionale. În alte domenii, intervenţia statului era exclusă din principiu;

b) *Statul-antreprenor* apare o dată cu începutul primului război mondial: statul începe să intervină în activităţile industriale cel puţin în sectoarele cheie, prin crearea întreprinderilor publice industriale şi comerciale. Principiul libertăţii comerţului şi industriei rămâne regula, dar acest principiu suferă excepţii;

c) *Statul-providenţă* (faza actuală): intervine peste tot – economie, cultură, sport, turism etc. Această dezvoltare a statului se îmbină în mod necesar cu sporirea considerabilă a mijloacelor sale de acţiune (buget, funcţii publice). Cetăţeanul are dreptul şi datoria de a judeca activitatea guvernamentală pentru a condamna erorile guvernului[3].

În ultimii ani şi cu deosebire după înlăturarea sistemelor social-politice totalitare socialiste şi după realinierea fostelor state marxiste la tradiţia constituţională occidentală, s-a repus, cu o deosebită acuitate, problema constituirii societăţii civile şi statului de drept. Aceasta a permis reanalizarea conceptuală a *Statului-garant.*

Conceptul de stat-garant este foarte expresiv prin el însuşi. Potrivit acestei concepţii, *statul are îndatorirea de a consfinţi un cadru larg de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, de a asigura progresul în toate dimensiunile sale umane şi de a garanta afirmarea din această perspectivă a condiţiei umane.* În acest fel, se legitimează prin modul în care garantează valorile naţionale, caracteristicile psihosociale ale naţiunii, adică acelea care definesc în mod fundamental fizionomia culturală, economică, istorică, politică, religioasă a unui popor şi, totodată, valorile perene ale umanităţii – pacea, securitatea, colaborarea internaţională, bună-starea popoarelor, mediul înconjurător, spaţiul cosmic[4].

---

[1] A se vedea, în acest sens: The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, NATO, Brussels, 1989, p. 185-204; *H.S. Albinski şi alţii*, The South Pacific: Political, Economic and Military Trends (Special Report), Institute for Foreign Policy Analysis; Washington D.C., 1989, The Future of NATO Forces (A Transatlantic Conference), Washington D.C., 1986, Change in Europe and the Emergence of New Strategic Priorities: Restructuring Security Arrangements European Security, Cernin Palace, Prague, 1991.

[2] A se vedea, pentru detalii, Strategic Defence Initiative: The First Five Years (A Conference Report), The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C., 1988.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 90-91; *J. Cadart*, op. cit., p. 96-99; *P. Pactet*, op. cit., p. 62.

[4] A se vedea conţinutul conceptului de Stat-garant în *C.M. Delsol*, op. cit., p. 197-244. În legătură cu statul de drept, a se vedea: *D. Colas* (coord.), L'Etat de droit, PUF, Paris, 1987; *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992; *S. Popescu*, Statul de drept în dezbaterile contemporane, Ed. Academiei, Bucureşti, 1998, p. 36-107.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul II
Teoria Constituției

Capitolul I
Noțiuni generale despre Constituție

§1. Noțiunea de regim constituțional

Experiența istorică dovedește că fiecare stat își stabilește modul de organizare și exercitare a puterii în constituție, atât guvernanții cât și cei guvernați văzând în acest act politico-juridic Legea fundamentală a țării, Legea supremă, Pactul fundamental. Potrivit teoriei clasice a dreptului constituțional, orice stat are în mod necesar o constituție[1]. Nu interesează, din acest punct de vedere, dacă constituția se prezintă ca un ansamblu de tradiții sau practici cutumiare sau ca un document (ca un înscris) adoptat potrivit unei proceduri speciale.

Tradiția constituțională este însă cu mult mai veche decât constituția scrisă. Dintr-o perspectivă istorică se poate spune, astfel, că fiecare stat a avut o constituție în sens material, cu alte cuvinte, un ansamblu de cutume constituționale care stabileau, printre altele, modul de exercitare a puterii. Într-adevăr, chiar și statele antice își întemeiau raporturile între vârful piramidei puterii și populație, învesteau anumite persoane sau organisme cu prerogativele exercitării puterii, cu autoritatea publică, potrivit unor obiceiuri și tradiții pe care le-am numi astăzi cutume constituționale.

Aristotel a întocmit împreună cu discipolii săi o colecție de constituții ale polisurilor grecești și ale unor state barbare, de fapt un set de tradiții privind tipul de guvernare al formațiunilor politice respective.

Precizările făcute în legătură cu tradiția cutumiară constituțională și raporturile ei cu normele constituționale cuprinse într-un document, se circumscriu problematicii conceptului de regim constituțional. Acest concept poate fi definit dintr-o dublă perspectivă: a) o perspectivă materială; b) o perspectivă formală.

Din punct de vedere *material regimul constituțional exprimă ansamblul de reguli care reglementează organizarea și conducerea unui stat într-o anumită etapă de dez-*

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 179; *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 60; *J. Cadart*, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 119; *C. Debbasch*, Droit constitutionnel et institutionspolitiques, Economica, Paris, 1983, p. 68; *P. Ardant*, Institutions politiqueset. Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1992, p. 52; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 32; *D. Chagnollaud*, Droit constitutionnel contemporain, Sirey, Paris, 1999, p. 17; *C. Leclerq*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 1999, p. 83; *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 260.

voltare a sa. Din acest punct de vedere așa cum s-a subliniat în literatura noastră mai veche, orice stat, numai prin faptul existenței sale, are o organizare, o constituție[1]. Expresia instituțională a regimului constituțional, din perspectivă materială, s-ar concretiza în existența organismelor de guvernare, indiferent care ar fi conținutul și amploarea activității desfășurate de acestea (rege, consiliu privat, guvern, divan, stări generale, parlament, adunare obștească ș.a.). O asemenea perspectivă a conceptului de regim constituțional corespunde în special unei epoci istorice în care statele nu erau guvernate potrivit constituțiilor scrise.

Din punct de vedere *formal, regimul constituțional exprimă exteriorizarea sau obiectivarea ansamblului de reguli care reglementează organizarea și conducerea unui stat într-un document politico-juridic (constituție)*. Regimul constituțional în sens formal corespunde statelor moderne care sunt guvernate pe baza constituțiilor scrise.

Uneori se consideră, în mod greșit, că au un regim constituțional numai statele în care s-au adoptat constituții scrise. Potrivit unei asemenea concepții eronate, data inaugurării regimului constituțional al unui astfel de stat ar coincide cu data la care acesta ar adopta prima sa constituție scrisă. În realitate toate statele au o constituție, adică anumite reguli de organizare. Exteriorizarea în formule juridice a acestor reguli alcătuiesc normele de drept constituțional, care pot fi cutumiare sau scrise[2]. Se poate presupune cu ușurință că primele colectivități social-umane organizate politic și-au fixat anumite reguli de comportament guvernamental (reguli de reglementare a raporturilor conducători-supuși) prin obiceiuri care, prin multiplicare și având același obiect de reglementare, au format treptat ceea ce denumim constituția cutumiară. Cutumele chiar dacă nu au reglementat integral organizarea puterii, au creat cadrul legal, recunoscut ca atare, pentru funcționarea instituțiilor de guvernare[3].

Rezultă, că ceea ce conferă substanță regimului constituțional sunt regulile de organizare și de conducere ale statului, indiferent care ar fi forma lor: cutumiară sau scrisă. Este interesant de precizat că regimul constituțional este mai mult sau mai puțin amplu, în funcție de realitățile și condițiile social-istorice la care îl raportăm, de complexitatea vieții politice a statului respectiv.

De ce fiecare stat modern are în mod necesar o Constituție? Deoarece, într-un stat de drept, guvernanții nu exercită puterea decât în virtutea unor prerogative stabilite într-un act prin care sunt învestiți cu anumite atribuții (cu anumite funcții). O asemenea învestire se face prin intermediul constituției. Cu alte cuvinte, guvernanții (organismele care exercită cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească) dețin prerogativele în baza constituției sau a unui act normativ cu valoare constituțională și nu a unei legi ordinare sau chiar organice. Este adevărat că uneori atribuțiile lor concrete pot fi (și sunt) stabilite prin lege, dar în prealabil este necesar ca locul, rolul și funcțiile acestora în sistemul de guvernare să fie stabilite în constituție. De asemenea, constituția conține principiile generale de drept aflate la baza întregului sistem juridic și, nu în ultimul rând, drepturile și libertățile publice. Cu alte cuvinte, într-un stat se legiferează, se administrează și se judecă potrivit constituției.

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 215.

[2] Ibidem, p. 214.

[3] *P. Ardant*, op. cit., p. 52-53.

Atribuţiile concrete ale unui organism, de pildă, ale guvernului, pot să difere de la o etapă la alta a dezvoltării unui anumit stat dar, în principiu, normele fixate în constituţie, care stabilesc natura şi raporturile acestuia cu celelalte autorităţi publice rămân neschimbate.

Desigur, pot fi şi unele excepţii de la această regulă generală. De pildă, în situaţii revoluţionare, în cazul unor lovituri de stat, puciuri sau insurecţii, Legea fundamentală se suspendă, se modifică sau chiar se abrogă. În mod corespunzător, uneori sunt desfiinţate chiar organismele de putere şi înlocuite cu altele. Aşa s-a întâmplat şi în România în decembrie 1989: Consiliul Frontului Salvării Naţionale a emis Decretul-lege nr. 2/1989 prin care s-a decretat, pe plan juridic, dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, ceea ce a însemnat practic abrogarea implicită a articolelor din Constituţia din august 1965, referitoare la acestea şi s-a prevăzut că noul organism este organ suprem al puterii de stat. Ulterior, Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională a adoptat Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României. În acest act normativ au fost fixate, printre altele, şi atribuţiile şefului statului, deşi actul respectiv nu era o Constituţie în sensul formal al termenului. El a avut însă caracter cvasiconstituţional, pentru că a fost adoptat de autoritatea publică care îndeplinea la acea dată funcţia de organ legiuitor şi pentru că reglementa instituţii politice cu valoare constituţională.

Constituţia este, deci, sursa sistemului politic, precum şi a cadrului sau sistemului juridic naţional (a dreptului pozitiv). Celelalte norme de drept se schimbă cu mai multă rapiditate decât constituţia, al cărei rol conservator (caracteristica constituţiei de a adopta principii şi norme constituţionale de o îndelungată aplicabilitate şi a căror revizuire se face cu multă dificultate) apare evident faţă de dinamismul legilor organice sau ordinare care pot fi modificate sau abrogate prin proceduri legislative obişnuite.

Potrivit acestui considerent, constituţia este plasată în fruntea ierarhiei actelor politice şi normative, cărora ea le conferă legitimitatea politică şi, respectiv, juridică, în măsura în care acestea sunt conforme cu normele şi principiile pe care ea le consacră.

§2. Noţiunea de constituţie

Când se vorbeşte despre constituţie, există tendinţa să o asociem constituţiei scrise. Această tendinţă datează de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, când statele au adoptat prin proceduri formale şi solemne constituţii scrise, concepute ca instrumente juridice în care se exprimă voinţa suverană a naţiunii privind modul de organizare şi de exercitare a puterii şi prin care se urmărea îngrădirea puterii absolutiste a Prinţului. În parte, asocierea conceptului de constituţie cu forma sa scrisă este corectă. În realitate, constituţia, înţeleasă ca ansamblu de reguli cutumiare şi scrise, a existat cu mult anterior adoptării primelor constituţii scrise. În timpul Evului Mediu regatele europene erau guvernate nu atât de cutume constituţionale, cât de legi fundamentale prin care se reglementau principalele raporturi de putere, problemele esenţiale ale Coroanei, adică, ale statului[1]. În Franţa medievală se face o distincţie netă

[1] A se vedea, pentru dezvoltări: *M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 324; *A. De Lapradelle*, Cours de droit constitutionnele, A. Pedone, editeur, Paris, 1912, p. 96-97; *Esmein*, Eléments de droit constitutionnel français et comparéee, Sirey, Paris, 1909,

între legile regatului (*lois de royaume*) și legi ale regelui, adoptate firește în cadrul Stărilor generale (*lois du roi*). Acestea din urmă aveau o forță juridică inferioară față de legile regatului, care reglementau raporturi fundamentale[1].

Din punct de vedere etimologic, cuvântul constituție provine din substantivul latin *constitutio*, care înseamnă dispoziție, ordin[2]. În sistemul de drept roman, constituția *(constitutiones principum)* însemna edictul semnat de împărat care cuprindea decizii cu un caracter general privind diferite domenii de activitate și a cărui forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului *(Constitutio principis est quod imperator decreto, vel edicto, vel epistula constituit).* Din categoria constituțiilor imperiale făceau parte mandatele (instrucțiuni cu caracter administrativ), decretele (hotărâri judecătorești pronunțate de împărat care conțineau o regulă de drept formulată cu ocazia procesului astfel soluționat), prescriptele (consultații juridice date de împărat judecătorilor).[3] În cadrul polisurilor grecești se făcea o distincție clară între *Thesmoi*, adică legile care reglementau raporturi sociale de importanță deosebită pentru statul-cetate (spre exemplu, legi cu un conținut sacru), care puteau fi modificate doar printr-o procedură solemnă și specială, și legile obișnuite denumite *Nomoi*, care puteau fi revizuite cu ușurință. În Grecia antică era aplicată pedeapsa cu moartea celor care propuneau o lege contrară „constituției", adică principiilor fundamentale ale organizării polisului[4]. Pe baza acestei distincții, și astăzi parlamentele pot fi împărțite în două categorii: parlamente învestite cu putere constituantă (originară sau derivată) și parlamente care exercită doar o putere legislativă obișnuită.

Unele state feudale au înscris în documente anumite reguli fundamentale privind raporturile între guvernanți și guvernați care urmau să prevaleze, cu valoare de principiu de conduită politică și juridică, față de cutumele existente, precum și față de comportamentul monarhilor ulterior semnării acestora. Ne referim în acest sens la *Magna Charta* engleză din 1215, la Bula de Aur emisă de regele maghiar Andrei al II-lea în 1222, *Bill of Rights* din 1629 ș.a.

Întocmirea și emiterea unor astfel de documente cu valoare constituțională numai în unele state feudale pot fi explicate prin faptul că în statele respective s-au produs schimbări profunde în procesul de guvernare, prin cucerirea lor de către alte regate, ceea ce a antrenat schimbarea vechii dinastii cu o nouă dinastie, care a dorit sau a fost nevoită să recunoască păturii conducătoare autohtone unele privilegii de care aceasta se bucurase anterior cuceririi. De asemenea, în situația formării unor state noi (cazul Ungariei) regalitatea a intenționat încă de la început să instituie anumite reguli de guvernare într-o formă scrisă. În Franța, de pildă, unde în primele secole ale mileniului doi nu s-au produs cuceriri statale de către populații cu trăsături etnice diferite de cele

---

p. 503; *A. Rigaudière*, Introduction historique à l'étude du droit et des institutions, Economica, Paris, 2001, p. 347 și urm.

[1] A se vedea *A. Văleanu*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, Tipografia I.C. Văcărescu, 1936, p. 4.

[2] A se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1972, p. 45. În limba latină *constitutum* înseamnă „convenție", „înțelegere", „regulă".

[3] *P.G. Girard*, Manuel élémentaire de droit romain, Arthur Rousseau, Paris, 1911, p. 59.

[4] A se vedea, în acest sens, *D.G. Lavroff*, Les droit constitutionnel de la Vème République, Dalloz, Paris, 1977, p. 82.

ale autohtonilor şi unde exista o cutumă constituţională formată dintr-un proces istoric îndelungat, nu s-a simţit nevoia elaborării unor carte de genul celei emise în Anglia (unde populaţia saxonă a fost cucerită de normanzi) în 1215. Cu alte cuvinte, în Anglia, la începutul mileniului doi se puneau bazele unui nou regim constituţional, în timp ce în Franţa, Spania, Portugalia, precum şi în alte state cu monarhii consolidate, cutuma constituţională era bine cunoscută în anumite limite. Aceeaşi situaţie se poate constata şi în Imperiul Bizantin ale cărui practici (cutume) de guvernare evoluaseră într-un proces ascendent timp de mai multe secole fără a se resimţi nevoia unei confiscări a obiceiurilor constituţionale.

În aceeaşi epocă însă, încep să se formeze noi relaţii sociale, să se producă schimbări la nivelul vieţii economice, care antrenează cerinţa unor modificări ale vechii cutume constituţionale. Apare astfel ideea de act cu valoare politică şi juridică superioară cutumelor existente în diferite state.

Pot fi menţionate în acest sens, Aşezămintele de la Ierusalim *(Assies de Jerusalem)* întocmite de cruciaţi în jurul anului 1099 şi depuse în Biserica Sfântului Mormânt de la Ierusalim. În 1204 ele sunt menţionate în capitala Imperiului Bizantin. Considerate premergătoare ale prescripţiilor cuprinse în *Magna Charta* engleză, Aşezămintele de la Ierusalim erau legi scrise, asigurătoare contra abuzurilor în mult mai mare măsură decât actul englez împotriva unor abuzuri speciale şi prin întindere şi prin formă şi prin armonia elementelor ce le cuprinde Carta emisă în 1215[1].

În Evul Mediu prin *Charte* sau *Bule* monarhii recunosc privilegii pentru nobili şi sunt siliţi de aceştia să-şi limiteze puterea în favoarea lor, reuniţi în Adunări de stări. De asemenea, printr-un astfel de act, Bula de Aur din 1356, se instituie regulile pentru alegerea împăratului Sacrului Imperiu Roman de Naţiune Germană de către şapte electori (arhiepiscopii de Mainz, Köln, Trier, regele Boemiei, markgraful de Branderburg, ducele de Saxonia şi contele palatin de Rihn). Această Bulă de Aur a fost în vigoare până în anul 1806[2].

---

[1] *N. Iorga*, Dezvoltarea aşezămintelor politice şi sociale ale Europei, Bucureşti. Aşezămintele de la Ierusalim erau de fapt o culegere de norme juridice prin care se stipulau drepturile clasei feudale şi obligaţiile şerbilor în efemerele state latine creştine constituite în Orientul Mijlociu la sfârşitul primei cruciade. A se vedea şi: *N.A. Sidorova* (coord.), Istoria universală, vol. III, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1960, p. 321; *F. Engels*, Scrisoare către Konrad Schmidt, din 12 martie 1895; Les assies de Jérusalim, în Recueil des ouvrages de jurisprudence, vol. I-III, Paris, 1841-1843; *R. Grousset*, Histoire des croisades et du royaume franc de Jérusalem, vol. I-III, Plon, Paris, 1934-1936; *F. Căzan*, Cruciadele, Ed. Academiei, Bucureşti, 1990, p. 140. În Anglia, Carta regelui Henric I, din 1100, a garantat respectarea de către monarh a privilegiilor marilor feudali laici şi ale înaltului cler. „Constituţiile" de la Clarendon din 1164 au limitat jurisdicţia ecleziastică din Anglia în favoarea autorităţii regale. Prin „Constituţiile" de la Melfi din 1231 se consolidează autoritatea monarhului în Regatul celor două Sicilii în timpul dominaţiei lui Frederic al II-lea din dinastia Hohenstaufen. În mediul ecleziastic medieval pentru a se da o valoare supremă unui act asupra altora se folosea denumirea de Bulă. A se vedea, în acest sens, *Bula Unam Sanctam* prin care Papa Bonifaciu al VIII-lea proclamă la 18 noiembrie 1302 primatul puterii ecleziastice asupra celei laice.

[2] Sistemul Cartelor era răspândit în întreaga lume catolică. Enumerăm cu titlu de exemplu Carta de la Kosice prin care Ludovic de Anjou acordă privilegii politice însemnate aristrocraţiei, constând din scutiri de prestaţii, cu excepţia serviciului militar şi pentru plata unui impozit

În Evul Mediu se făcea distincția între *pactum societatis* prin care se forma comunitatea socială și *pactum subjectionis,* adică pactul de guvernământ prin care se limita puterea absolută a monarhului și se extindeau puterile Adunărilor de Stări[1]. Deși semantica cuvântului *constituție* își are originea în Europa, același apelativ este acordat unor acte cu conținut politic și juridic emise în alte regiuni, cum ar fi, de pildă, Japonia. Desigur că denumirea unor astfel de acte cu conținut constituțional în limba japoneză nu are nicio legătură cu termenul latin *constitutio principis* sau cu cel de *bulă.* Totuși în literatura de specialitate actele respective au fost denumite constituții. Intră în această categorie, Constituția cu 17 articole întocmită de Prințul Shotoku Taiski, regent al împăratului, și adoptată în anul 604 sub domnia împărătesei Seiko (592-622). Acest document conține o serie de reforme cu conținut religios, politic și administrativ. Primul articol al Constituției interzicea războaiele ce măcinau puterea clanurilor și cerea tuturor să depună eforturi în vederea instaurării unui stat puternic. Următorul articol consacra budismul, preluat din China ca fundament spiritual al statului. Celelalte articole coprindeau detalii referitoare la organizarea diferitelor servicii publice[2].

De asemenea, în aceeași perioadă cuvântul „constituție" se folosea și în terminologia ecleziastică pentru a desemna regulile monahale[3]. Cuvântul constituție a fost folosit și pentru apelarea unor principii fundamentale de organizare a Bisericii creștine. Astfel, în timpul pontificatului papei Symmachus (498-514) se instituie principiul – valabil și în prezent – potrivit căruia papa nu poate fi judecat de niciun tribunal civil *(Constitutum Silvestri).*

Cuvântul „constituție" era folosit, așadar, în unele state pentru a delimita unele acte politice sau juridice de simple legi sau statute. În acest sens, este cunoscut, între alte asemenea înscrisuri fundamentale, *Statua, constitutiones privilegia regni Polonie, Magni Ducatus Lithavanie Omnium Provinciarum Annexarum a Comittis Vifliciale,* adoptat de Adunarea generală a Seimului Coroanei Poloniei în 1347. Termenul de constituție a fost folosit în Polonia de la sfârșitul secolului al XV-lea pentru a denumi hotărâri adoptate de Seim.

---

funciar. Nobilii recunosc în schimb dreptul de succesiune la tron al fiicei Regelui Ludovic de Anjou (17 septembrie 1374); Carta de la Cracovia prin care regele Wladislaw Jagello reconfirmă vechile privilegii deținute de nobili, la care adaugă altele noi (17 iulie 1433); Statutele de la Nieszawa, prin care se limitează puterea regelui în favoarea nobilimii (șleahtă) reunită în Seim; Constituția de la Radom adoptată în 1505 de Seimul de la Piotrokow *(Nihil novi)* consacră puterea Seimului ales de adunările nobililor din provincii, care devine organul suprem legislativ.

[1] *G. Șerban,* Introducere în teoria contractului social, Europolis, Constanța, 1996, p. 83; *G. Burdeau,* Traité de science politique, vol. IV, LGDJ, Paris, 1969, p. 47.

[2] *V. Elisseeff, D. Elisseeff,* Civilizația japoneză, Ed. Meridiane, București, 1996, p. 35. Textul integral este publicat în Ryusoku Tsunada, Theodore de Barz, Donald Keene, Sources of the Japan tradition, Columbia University, New York, 1958, vol. I, p.48-49. A se vedea și *K.G. Henshall,* Istoria Japoniei, Ed. Artemis, 2002, p. 31.

[3] *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1994, p. 16. A se vedea și Constituția lui Teodosie contra lui Nestorie, Istoria bisericească, de Evagrie, Tipografia cărților bisericești, București, 1899, p. 15.

În lucrările politice sau juridice inspirate de principiile dreptului natural, termenului de constituție îi era preferat cel de „lege fundamentală", folosit cu predilecție în Evul Mediu pentru a desemna acte ale puterii statale înzestrate cu o forță juridică superioară[1].

În general, constituția scrisă se prezintă sub forma unui document politico-juridic, având mai multe sau mai puține articole și care este adoptat direct de popor sau de reprezentanții acestuia, potrivit unei proceduri speciale și solemne[2].

Prin natura lor, constituțiile scrise se prezintă sub forma unui unic document. Finlanda a avut până în anul 1999 o constituție formată din patru legi constituționale adoptate la date diferite de către Parlament și care au fost succesiv revizuite printr-o procedură legislativă obișnuită. Cele patru legi constituționale sunt Actul Constituțional (1919), Actul Parlamentului (1928), Legea referitoare la responsabilitatea ministerială (1922) și Legea privind înalta Curte de Casație și Justiție (1922)[3]. În 1999 Parlamentul finlandez a adoptat o Constituție unică, care a intrat în vigoare în 2000.

Prezentarea constituției ca un document cuprinzând un anumit număr de articole și care este adoptat printr-o procedură specială de către un organism cu puteri constituante sau prin referendum (sau prin combinarea celor două modalități) nu este, însă, suficientă pentru caracterizarea științifică, în special juridică, a Legii fundamentale. Iată de ce vom încerca să desprindem câteva trăsături definitorii ale constituției.

Pentru a căpăta însușirile unei constituții, documentul la care ne-am referit trebuie să întrunească anumite condiții de fond și de formă.

În ceea ce privește *condițiile de fond* ale Legii fundamentale, trebuie ținut seama că dispozițiile constituționale reglementează în primul rând raporturi politice, indiferent

---

[1] În acest sens, Wolff scria în secolul al XVII-lea că *potestati legislatoriae non subsunt leges fundamentales. Leges enim fundamentales civitatis sunt ad quarum observantiam rector civitatis adstringitur in exercitio imperii; consequenter eaedem ad modum habendi et tenendi imperium pertinent* (a se vedea *Esmein*, Elements de Droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 50). Împăratul Carol al V-lea al Sfântului Imperiu Roman de Națiune Germană a cerut întocmirea unui cod penal, intrat în vigoare în 1532 sub denumirea *Constitutio Carolina Criminalis*. În codul său de legi denumit *Tripartitum*, întocmit în 1517, Șt. Verbőczi folosește termenul de constituție în sensul de lege scrisă pentru a-l diferenția de decrete și statuta *Constitutiones ut immediate praectatum est non ad praetarita, sed futura ligant* (Tripartitum II, 2 § 7, op. cit., p. 226). „Constituțiile leagă pentru viitor și nu pentru trecut" (a se vedea și *Ș. Pascu, V. Hanga*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Științifică, București, 1958, p. 443).

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 179. A se vedea, în același sens, *G. Iadecola*, Dirritto constituzionale italiano ed europeo, Editioni Laurus Robuffo, Roma, 1995, p. 40. „Constituția este așezământul politic și juridic fundamental al unui stat" (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 260). Într-o altă definiție, Constituția ar fi „legea fundamentală a unui stat, constituită din norme juridice învestite cu forța juridică supremă și care reglementează acele relații sociale fundamentale care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii politice a poporului" (a se vedea: *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 50; *G. Vrabie*, Drept constituțional și instituții politice contemporane, vol. I, Ed. Șt. Procopiu, Iași, 1993, p. 186).

[3] *J. Pöyhönen* (ed.), An introduction to Finnish Law, Finnish Lawers Publishing, Helsinki, 1993, p. 29; *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, București, 2006, p. 519.

care ar fi obiectul acestora și domeniul vieții politice. Nu interesează nici faptul că raporturile respective se concretizează în acte de natură legislativă, executivă, diplomatică, financiară ș.a. Esența comună a acestor acte constă în faptul că prin intermediul lor se transpun în practică obiectivele de conducere politică.

Se poate astfel observa că modul de desemnare al autorităților publice ca și prerogativele de conducere ale guvernanților sunt stabilite, de fapt, pentru facilitarea exercitării puterii politice. Prin urmare, constituțiile au caracter politic, iar documentul în care ele sunt înscrise, are un caracter politic[1]. Aceasta este o condiție de fond a oricărei constituții. Cu alte cuvinte, dispozițiile constituționale referitoare la organizarea și exercitarea puterii au un preponderent caracter politic, caracterul politic al dispozițiilor constituționale este obiectivat însă în norme juridice care le conferă astfel, obligativitate generală, încălcarea lor fiind sancționată. Cu alte cuvinte, ele au căpătat pe lângă un caracter politic, și un caracter normativ. Caracterul normativ al dispozițiilor constituționale reprezintă o altă condiție de fond a constituției.

Caracterul normativ al dispozițiilor constituționale decurge, îndeosebi, din necesitatea de a conferi consistență și caracter general-obligatoriu normelor politice, precum și de a asigura respectarea acestora sub sancțiunea legii. Dacă dispozițiile constituționale ar avea doar un caracter politic, încălcarea acestora nu ar putea fi sancționată în mod eficient. Nu este însă vorba de un simplu caracter normativ. Dacă am accepta, ca o condiție de fond a constituției, ca dispozițiile sale să aibă pur și simplu caracter normativ, acest act fundamental nu s-ar deosebi de o lege ordinară, ale cărei prevederi au, de asemenea, caracter normativ. Constituția are un caracter normativ (juridic) suprem, ceea ce înseamnă că toate celelalte acte juridice trebuie să fie conforme cu dispozițiile sale.

De asemenea, caracterul normativ al dispozițiilor constituționale impune stabilirea unei ordini constituționale corespunzătoare intereselor social-politice ale unei societăți localizate temporal și geografic, care nu poate fi schimbată oricând și de oricine. Dacă am accepta soluția contrară, ar însemna ca dispozițiile constituționale să poată fi contestate și înlocuite cu altele fără o procedură specială și solemnă.

Cele două condiții de fond sunt valabile atât în cazul constituțiilor bazate, într-o măsură mai mare sau mai mică, pe cutuma constituțională, cât și în cazul constituțiilor scrise. Întrunind cele două condiții de fond, normele constituționale reprezintă, așa cum se exprima prof. G. Burdeau, „canalul prin care puterea trece de la titularul său – Statul (înțeles ca sinteză a voinței și intereselor suverane ale poporului) – la agenții săi de executare: guvernanții"[2].

În afară de cele două caracteristici de fond menționate, mai pot fi sintetizate alte două elemente definitorii ale noțiunii de constituție, de această dată din punct de vedere *formal*. Astfel, din punct de vedere al formei sale, constituția este o lege prin care se stabilesc între altele, principiile generale de guvernare, ca și principiile generale ale legislației, cu alte cuvinte, ale reglementării juridice a raporturilor sociale. Atâta vreme cât constituția este în vigoare, ea constituie baza cadrului juridic al societății, adică a dreptului pozitiv.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 261.

[2] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 60.

Al doilea element formal constă în supremaţia constituţiei. Într-adevăr, constituţia este o lege supremă din punct de vedere juridic în raport cu toate celelalte acte normative. Atât legile organice, cât şi cele ordinare trebuie să corespundă literei şi spiritului constituţiei. Obligaţia de a o respecta revine tuturor, inclusiv organelor puterii. Mai mult, şeful statului are, chiar, datoria formală, înscrisă în constituţie de a veghea la respectarea acesteia[1].

Cele două elemente ale noţiunii de constituţie menţionate se regăsesc într-o unitate de concepţie în toate legile fundamentale ale statelor moderne, deşi aspectul formal al unei constituţii poate să difere de la o ţară la alta. Experienţa constituţională a statelor lumii permite constatarea că *Legea Supremă a oricărui stat – constituţia – este un act politico-juridic fundamental, inspirat de o anumită filozofie politică şi socială şi adoptat de naţiune sau în numele ei, pentru a stabili forma de stat, modul de organizare şi de funcţionare ale puterilor statului şi raporturile între acestea, principiile generale ale ordinii juridice a societăţii, precum şi drepturile şi îndatoririle cetăţenilor, act care este adoptat şi modificat potrivit unei proceduri speciale.* Această definiţie este valabilă în principal pentru tipul de constituţie-convenţie adică pentru constituţia adoptată de Adunarea Constituantă – organism constituit din reprezentanţi ai naţiunii aleşi prin vot universal. Succint, constituţia mai este caracterizată ca ansamblu de reguli juridice privind statul[2]. În cazul constituţiilor octroiate şi al statutelor şi chiar în cazul Pactelor constituţionale, factorul decisiv în adoptarea constituţiei nu este naţiunea. Prin raportare la aceste tipuri de constituţie, definiţia menţionată mai sus urmează a fi modificată în partea referitoare la factorul care deţine puterea constituantă şi în această calitate adoptă Legea fundamentală.

Pornind de la caracterul deopotrivă politic şi juridic al legii fundamentale, prof. Deleanu distinge, alături de unii autori francezi, două concepţii privind constituţia: concepţia politică şi concepţia juridică[3]. În concepţia juridică, constituţia este actul prin care se determină statutul puterii în stat, ansamblul regulilor juridice prin care sunt fixate modalităţile de încredinţare a puterii şi de exercitare a ei[4].

Potrivit aceleiaşi distincţii, în doctrina constituţională franceză se susţine că din punct de vedere politic, constituţia ar fi rezultatul transpunerii în norme de drept a unui ansamblu mai mult sau mai puţin amplu de revendicări politice sau care exprimă starea unei societăţi într-un moment istoric determinat. Conceptul juridic al constituţiei se raportează la un subansamblu precis determinat al sistemului de drept[5].

Tot în doctrina constituţională franceză se face o distincţie clară între „constituţia politică" şi „constituţia socială". În această concepţie, *constituţia politică* ar reglementa

---

[1] A se vedea art. 2 parag. 3 din Constituţia S.U.A., potrivit căreia Preşedintele „supraveghează aplicarea corectă a legilor", art. 80 alin. (2) din Constituţia României prevede că şeful statului „veghează la respectarea Constituţiei". Un text similar este înscris în art. 5 din Constituţia Franţei din 1958.

[2] *J.F. Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Éditions Ides et Calendes, Neuchatel, 1967, p. 101.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 260.

[4] Ibidem, p. 261. Unele din formulările constituţiei trebuie înţelese mai mult prin semnificaţia lor politică decât juridică, cum este cazul alin. (2) al art. 80 din Constituţia României (*A. Iorgovan*, Drept administrativ, vol. I, Atlas Lex, Bucureşti, 1994, p. 77).

[5] *L. Favoreu* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 73.

strict statutul puterii, cadrul juridic de obținere prin proceduri electorale democratice la care se recurge periodic, a puterii și de exercitare a acesteia[1]. *Constituția socială* ar defini obiectivele statului, proiectele dezvoltării sociale viitoare ale unei anumite națiuni. Dacă constituția politică (dispozițiile constituționale care reglementează cadrul de exercitare a puterii) trebuie să fie explicită, constituția socială poate rezulta implicit din conținutul constituției politice[2]. După cum observa prof. Burdeau, constituția socială cuprinde tradițiile morale, sociale, economice ale unei națiuni[3]. Același autor afirmă că în plan istoric constituția socială preexistă constituției politice[4].

Constituția politică se grefează pe constituția socială, înțelegând prin aceasta din urmă condițiile materiale de existență ale unei națiuni, tradițiile, mentalitățile politice și psiho-sociale, gradul de cultură ale acesteia, precum și aspirațiile sale de viață democratică și progres economico-social și cultural. Cele două accepțiuni ale constituției se presupun reciproc. Nu poți construi o constituție politică dacă nu ții seama de felul de a fi al unui popor, de așteptările sale, de resursele dezvoltării sale politice, economice și sociale.

Din acest punct de vedere se poate afirma că dinamica evoluției constituției sociale este mai înceată decât dinamica unei constituții politice. Astfel, o națiune își poate schimba sau revizui constituția politică fără ca cea socială să sufere schimbări notabile.

Rezultă că, fără a stabili o ordine de ierarhie între constituția socială și constituția politică, aceasta din urmă nu o poate neglija pe prima.

În literatura de specialitate se face uneori distincția între constituția în sens material și constituția în sens formal. În *sens material, constituția reprezintă ansamblul dispozițiilor legale cuprinse în diferite acte normative, indiferent de natura și forma lor, care reglementează înființarea, organizarea și funcționarea (competențele) organismelor statului care exercită puterea politică*[5]. Din această perspectivă, de pildă, dispoziții cuprinse în Legea electorală referitoare la repartizarea mandatelor de deputat, sau la contenciosul electoral au o valoare constituțională, făcând parte din conținutul material al constituției. În *sens formal, constituția este un document scris, adoptat potrivit unei proceduri speciale și solemne, care conține dispoziții legale referitoare la instituirea și exercitarea puterii și a căror forță juridică este superioară celorlalte norme de drept*[6].

În raport cu toate celelalte acte normative, adoptate de diverse autorități publice, constituția apare pe o poziție supraordonată, întrucât orice altă normă juridică trebuie să fie conformă cu prevederile constituției. Cu alte cuvinte, constituția ocupă locul suprem în ierarhia normelor juridice care alcătuiesc sistemul de drept al unui stat.

Formarea noțiunii moderne de constituție a parcurs etape istorice îndelungate, diverși autori fiind preocupați să găsească explicații privind natura juridică a acesteia

---

[1] *G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. IV, LGDJ, Paris, 1969, p. 10; *B. Chantebout*, op. cit., p. 34.

[2] *B. Chantebout*, op. cit., p. 34.

[3] *G. Burdeau*, op. cit., p. 10.

[4] Ibidem, p. 9.

[5] A se vedea: *J. Cadart*, op. cit., p. 119; *I. Deleanu*, op. cit., p. 261; *L. Favoreu*, op. cit., p. 92-93; *P. Ardant*, op. cit., p. 54.

[6] *P. Ardant*, op. cit., p. 120; *I. Deleanu*, op. cit., p. 260.

și, totodată, să-i fundamenteze conținutul. Dintre teoriile care au încercat să explice chiar formarea ideii de constituție, cea care s-a remarcat cel mai mult este teoria contractualistă, susținută inițial de scriitorii creștini. Potrivit acestei teorii, constituția este un contract între guvernați și guvernanți, prin care aceștia din urmă își legitimează dreptul de a comanda supușilor, prin acceptul liber al acestora (*pactum subjectionis* sau contractul de guvernământ). Pe măsură ce se conturează ideea suveranității poporului, teoria contractualității exprimată prin *pactum subjectionis* se nuanțează, în sensul că monarhul nu poate guverna despotic, întrucât suveranitatea aparține poporului și, ca atare, acesta are chiar un drept la rezistență față de opresiune.

Prin ample mișcări sociale, burghezia și-a asumat, cu deosebire în secolul al XVI-lea, doctrina contractualistă privind modul de organizare a societății, susținând cu tărie limitarea puterii monarhului și accesul ei, chiar indirect prin sistemul cumpărării funcțiilor publice, la procesul de guvernare.

Întărirea pozițiilor burgheziei în viața social-economică a unor state occidentale, îndeosebi în Anglia, a dus la afirmarea politică a acesteia prin mișcări revoluționare finalizate cu adevărate proiecte de constituții care limitau puterea coroanei și reconfirmau anumite drepturi și libertăți individului[1].

Spre deosebire de aristrocație care prin spiritul ei de castă era o clasă socială închisă și izolată în sensul că nu admite interferențe sociale și politice cu alte pături sociale, burghezia s-a manifestat de la începuturile apariției sale ca o clasă absorbantă a tuturor categoriilor sociale nemulțumite de nobilime. În final, burghezia a pretins că este reprezentanta întregului popor și a anunțat că luptă în numele acestuia pentru cucerirea puterii politice. Formată din meșteșugari, târgoveți, comercianți, bancheri etc., burghezia constituia o clasă socială extrem de eterogenă, unită însă, pe criterii politice și ideologice, ca o forță socială omogenă[2].

La rândul lor, coloniștii englezi în America de Nord s-au angajat reciproc prin adevărate pacte *(Plantation Convenants)* să formeze autorități guvernante cărora să li se supună[3], dar care să nu guverneze despotic.

Conturarea sensului modern de constituție și înlocuirea cutumei constituționale, în multe privințe vagă și incapabilă să cuprindă diversitatea raporturilor constituționale, cu un document (un act scris) sunt cunoscute sub denumirea de constituționalism[4].

Noțiunea de constituție este analizată nu numai din perspectivă juridică, ci și din perspectivă politologică și sociologică. Aceste demersuri analitice sunt necesare întrucât, pe de-o parte, constituția stabilește principalele mecanisme de guvernare (domeniu predilect al politologiei), iar pe de altă parte, constituția deține normele și principiile

---

[1] Agreement of the People (1648), Instrument of Government (1653), Habeas Corpus Act (1679), Bill of Rights (1688).

[2] „Clasa burgheză se consideră un organism în continuă mișcare, capabil să absoarbă întreaga societate, asimilând-o la nivelul ei cultural și economic" (*A. Gramsci*, Opere alese, Ed. Politică, București, 1969, p. 193).

[3] Ibidem. La Congresul de la Philadelphia, care a reunit reprezentanții celor 13 colonii în 1774 și 1775, s-a recomandat ca fiecare colonie să-și adopte o constituție proprie.

[4] A se vedea noțiunea de constituționalism și importanța sa istorică în: *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 65-66; *I. Deleanu*, op. cit., p. 139. În legătură cu noțiunea de constituționalism a se vedea și *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 112.

juridice care reglementează relațiile sociale (domeniul predilect al sociologiei), asigurând legitimarea relațiilor și acțiunilor umane și ale altor factori sociali în procesul de exercitare a puterii politice.

Din punct de vedere al politologiei, constituția a fost definită, de pildă, ca fiind ansamblul normelor politice și legale fundamentale care prescriu regulile de guvernare[1]. În opinia unuia dintre fondatorii constituționalismului american, James Madison, „scopul oricărei constituții politice este, ori trebuie să fie, în primul rând, să obțină pentru guvernanții care posedă cea mai mare înțelepciune de a discerne și cea mai înaltă însușire de a conduce, binele comun al societății, iar în al doilea rând, să ia cele mai eficiente măsuri de prevedere pentru a-i păstra pe aceștia virtuoși cât timp exercită conducerea."[2]

Din punct de vedere sociologic, *constituția reprezintă în esență un pact social (acord rațional încheiat între oameni) intervenit între guvernant și guvernați prin care acestora din urmă li se garantează un summum de drepturi, în schimbul acceptării de către ei a puterii de comandă și a dominației la care sunt supuși de guvernant, fără, însă, ca acesta să devină tiranic.* Respectarea acordului este asigurată printr-o infrastructură instituțională (instituțiile politice sau autoritățile publice) organizată pe principiul separației puterilor și al verificării lor reciproce *(checks and balances)* – prevăzute, de asemenea, în constituție. Caracterul obiectiv al Constituției constă în faptul că dispozițiile sale nu se referă la raporturi de putere abstracte sau ideale, ci se raportează la o realitate specifică, concret-istorică, la un tip determinat de cultură politică, la un anumit tip de moralitate și de percepție de către guvernanți, ca și de cei guvernați, a rolului și funcțiilor statului, precum și a raporturilor concrete între stat și societatea civilă.

Caracterul pactului social poate să difere, după cum ne situăm pe pozițiile unei guvernări absolutiste (de tipul celei preconizate de Hobbes în Leviathan) sau, dimpotrivă, ale unei guvernări democratice (de tipul celei preconizate de Rousseau în Contractul social).

Orice constituție trebuie analizată și din perspectivă istorică, întrucât prin dispozițiile sale reflectă jocul politic, raportul între forțele politice influente în momentul adoptării sale. În fond, constituția rămâne un document care va fi evaluat nu numai prin conținutul său juridic, ci și prin capacitatea de a crea un cadru legal de guvernare pentru perioade cât mai îndelungate, știindu-se faptul că viața politică a unui stat are o dinamică aparte față de dinamica fenomenului juridic. Constituția unei țări nu este un simplu proiect teoretic, abstract sau produsul unor experți iscusiți, sau ai unor lideri politici, fără legătură cu trăsăturile politice ale statului respectiv, cu factorii determinanți ai intereselor politice cu experiența și practica constituțională acumulată deja. Oricât de democratice ar fi prevederile unei constituții, acestea nu vor reuși să stabilească un cadru real democratic dacă condițiile concrete în care urmează să se aplice

---

[1] *J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 131.

[2] Federalist Papers nr. 57. În legătură cu rolul și funcțiile unei constituții, a se vedea: *J.F. Aubert*, Nécessité et fonctions de la Constitution; *L. Garlicki*, Necessity and Functions of the Constitutions, apud *R. Bieber, P. Widmer* (ed.), L'espace constitutionnel europeen, L'Institut Suisse de Droite Compare, Zurich, 1995.

principiile şi mecanismele constituţionale de guvernare sunt incompatibile cu litera şi spiritul constituţiei. Înţelegem prin condiţiile concrete în care se aplică o constituţie, incompatibilă cu caracterul democratic al acesteia, gradul şi sfera de cuprindere a corupţiei, nivelul scăzut al culturii politice democratice a agenţilor de guvernare şi a cetăţenilor, gradul scăzut de funcţionalitate a economiei de piaţă, caracterul formal al pluralismului politic, fragilitatea şi vulnerabilitatea sistemului electoral la fraude, ocultismul guvernării, aderenţa scăzută a administraţiei publice locale la problemele specifice ale comunităţilor şi ale cetăţeanului, politizarea armatei şi poliţiei şi aservirea acestora unor interese de grup ş.a.

În sociologia marxistă sau influenţată de teoria marxistă privind raporturile de putere, constituţia a fost definită ca „expresie a raporturilor de forţă între clasele sociale" (F. Lassalle). Esenţa acestei concepţii constă în faptul că sistemul de drept sau constituţia conferă fiecărei clase sociale atâtea drepturi câtă putere reală are în societate.

Din punct de vedere istoric, definiţia constituţiei formulată de Lassalle este parţial exactă. Avem în vedere, în acest sens, naşterea constituţionalismului modern în lupta între burghezie şi nobilimea grupată în jurul monarhului. Referindu-se la acest proces şi luând ca punct de sprijin *Magna Charta, Declaration of Rights* şi celelalte documente de bază ale Constituţiei Marii Britanii, sociologul român, Şt. Zeletin scria în 1927 că „în dezvoltarea istorică, constituţia s-a născut ca rezultat şi încheiere a luptei între două forţe sociale: pe de o parte puterea de stat, reprezentată prin regalitate, pe de altă parte poporul, reprezentat prin burghezie. Această luptă a fost îndelungată şi s-a încheiat în Anglia cu revoluţia de la 1688, în Franţa cu revoluţia de la 1789"[1].

Este necesar de precizat că o asemenea înţelegere a esenţei constituţiei, o întâlnim şi în cazul constituţiilor socialiste care au consfinţit preluarea puterii de către statul totalitar şi partidul unic în numele clasei muncitoare şi al ţărănimii[2].

Definiţiile şi analiza constituţiilor în doctrina constituţională marxistă au fost marcate, între altele, de caracterizarea acestora de Lenin. „Esenţa constituţiei constă în aceea că legile fundamentale ale statului, în general, şi legile referitoare la dreptul de a alege deputaţi în instituţiile reprezentative şi la componenţa lor, exprimă raportul real de forţe în lupta de clasă"[3].

Este de observat că spre deosebire de concepţia lui Lassalle, care surprinde doar esenţa constituţiei ca rezultat al raporturilor de forţe între două clase, posibil de tranşat ulterior pe baze democratice, prin lupta politică între partide în cadrul unei societăţi pluraliste, concepţia autentic marxist-leninistă pune accentul pe lupta de clasă, ceea ce presupune, între altele, înlăturarea adversarilor din viaţa politică – practic instituirea unui regim politic totalitar, privilegii sociale, represiune socială ş.a.

Într-o concepţie autentic democratică, esenţa constituţiei constă în reflectarea politico-juridică a condiţiilor social-istorice existente într-o societate la un moment dat, precum şi a intereselor generale, fundamentale ale naţiunii, privite din perspectiva

---

[1] *Şt. Zeletin*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei şi politicii burgheziei române, Ed. Scripta, Bucureşti, 1992, p. 143.

[2] A se vedea, în acest sens, *D. Ionescu, G. Ţuţui, G. Matei*, Dezvoltarea constituţională a statului român, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 366.

[3] *V. Lenin*, Opere complete, vol. XVII, Ed. Politică, Bucureşti, 1963, p. 356.

procesului de cucerire prin competiție electorală democratică a puterii și exercitarea acesteia pentru înfăptuirea „binelui comun" al poporului.

Între puterea politică și Constituție există o legătură indisolubilă, sursa puterii și în special a formelor sale de exprimare și manifestare rezultând chiar din textul Constituției. De fapt, Constituția stabilește nu numai titularul puterii, dar și cadrul limitat din punct de vedere juridic și instituțional de exercitare a acesteia. În afara textului constituțional nu poate exista și nici nu poate exista niciun alt tip de putere. Se poate spune că prin Constituție puterea este legitimată din punct de vedere normativ și instituțional.

Potrivit acestei teorii, Constituția României din 1991, ca de altfel toate constituțiile contemporane, conțin texte potrivit cărora suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Constituția României din 1991 adaugă în art. 2 alin. (2) că „niciun grup, și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu". Pe de altă parte, nici cetățenii, nici autoritățile publice la care face referire Constituția și, în general, orice instituție sau organizație socială, nu au dreptul să nesocotească sau să încalce textul Constituției.

Constituția enunță două principii fundamentale care se condiționează reciproc: puterea aparține poporului iar acesta o încredințează prin delegare unor reprezentanți ai săi desemnați prin proceduri electorale democratice. Mai mult, organele reprezentative ale poporului nu dețin o putere proprie și nu o exercită în nume propriu, ci numai în numele și în beneficiul celor care le-au delegat-o pentru un termen determinat.

Este un fapt dovedit de dezvoltarea politică a națiunilor moderne că o constituție nu este doar ceva făurit, ci însăși expresia raționalului, în măsura în care acesta s-a dezvoltat într-un popor. Este motivul pentru care constituțiile „de împrumut" sau impuse împotriva firii, tradițiilor, culturii naționale sau nevoii unui popor vor fi respinse, mai devreme sau mai târziu, atât de societatea civilă, cât și de structurile politice. „O constituție nu poate fi deci împrumutată și nici nu poate fi opera unui legislator inspirat, căci ea nu are a crea și inventa nimic, ci numai de a formula, politic și juridic, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii."[1]

Constituția trebuie să reflecte realitățile politice, economice, naționale, sociale ale unei națiuni dintr-o etapă determinată a dezvoltării sale. Hegel observând această cerință, nota că „fiecare popor își are constituția care i se potrivește și i se cuvine. De aceea, poporul trebuie să aibă față de constituția lui sentimentul dreptului său și al stării sale de fapt, altfel ea poate exista, e drept în chip exterior, dar nu are nicio semnificație și nicio valoare".[2] Sociologul român D. Gusti, remarca, în cel mai clar spirit hegelian că o constituție este conștiința națională codificată[3]. Tot el sublinia că „o constituție nu poate fi deci împrumutată și nici nu poate fi opera unui legislator inspirat, căci ea

---

[1] *D. Gusti*, Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 21. Constituția Irlandei prevede expres că Irlanda de Nord (teritoriu încorporat în Marea Britanie) este parte integrantă a Irlandei.

[2] *Hegel*, Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, București, 1969, p. 316.

[3] A se vedea Constituția din 1923 în dezbaterea contemporană, Ed. Humanitas, București 1990, p. 21.

nu are a crea şi inventa nimic, ci numai de a formula politic şi juridic, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptăţii sociale şi aspiraţiile etice ale naturii"[1]. La rândul său, istoricul N. Iorga îndemna să „căutăm o Constituţie nouă în cele două mari izvoare la care ne putem adresa totdeauna cu siguranţă: la trecutul nostru, care este experienţa umană verificată şi la sufletul maselor adânci ale poporului nostru, care de cele mai multe ori cere mai puţin decât se cere pentru dânsele de oameni care n-au poate procură în regulă de la clasele populare"[2]. Aceeaşi concepţie o regăsim şi la T. Maiorescu expusă în discursurile sale parlamentare. Într-un discurs rostit la 21 şi 22 ianuarie 1876, Maiorescu atrăgea atenţia că „la noi, însă d-lor s-au copiat, s-au introdus reforme constituţionale în viaţa publică (este vorba de Constituţia de la 1866, n.n.) fără să se întrebe, fără să se simtă necesitatea unei asemenea reforme şi să aibă preponderenţa meritată în stat"[3].

În practica constituţională a lumii contemporane există două forme principale ale constituţiei: constituţia cutumiară şi constituţia scrisă. Atragem atenţia că o constituţie cutumiară pură nu există, întrucât statele care recurg la cutuma constituţională pentru a reglementa procesul de exercitare a puterii, o completează cu acte normative adoptate de parlament.

§3. Originea şi caracteristicile constituţiei cutumiare

Conceptul de cutumă a fost teoretizat în ştiinţele sociale de sociologul american W. Graham Summer în lucrarea Cutumele: Un studiu al importanţei sociologice a obiceiurilor, moravurilor şi datinilor[4]. În concepţia sociologului american, cutumele nu sunt rezultatul raţiunii umane ci produsul unor forţe naturale pe care oamenii le pun în practică în mod inconştient sau care se înrudesc cu comportamentele instinctuale ale animalelor, care se dobândesc prin experienţă şi se transmit prin tradiţie.

În statele moderne, deşi procesele se desfăşoară, potrivit constituţiei scrise, unele activităţi, îndeosebi activitatea parlamentară, este susceptibilă de a fi reglementată şi prin cutumă[5].

Folosirea cutumelor în activitatea legislativă este importantă pentru mai multe motive, şi anume:

a) stabileşte tradiţiile parlamentare;

b) constituie o sursă a procedurii parlamentare;

c) conferă o anumită specificitate procedurilor legislative din diferite parlamente, care deşi sunt reglementate de reguli asemănătoare, sunt totuşi diferite între ele;

d) completează regulamentele parlamentare.

Conţinutul constituţiei cutumiare este format din tradiţii, obiceiuri, practici, care au ca trăsătură comună faptul că sunt nescrise şi că reglementează modul de organizare şi de funcţionare a organismelor de guvernare şi raporturile între ele, statutul indivizilor

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem, p. 53.

[3] *T. Maioresu*, Dimensiuni parlamentare, vol. I (1866-1876), Ed. Albatros, Bucureşti, 2001, p. 241.

[4] *W.G. Summer*, Folkways, Dover Publication, New York, 1959.

[5] Ibidem, p. 2.

ș.a.[1] Esențial este ca obiectul de reglementare a tradițiilor constituționale să fie format din relațiile sociale fundamentale, de natura celor reglementate în constituțiile scrise (relații de putere).

Forța juridică a unei constituții cutumiare nu este, însă, diminuată dacă guvernanții și guvernații recunosc Legea fundamentală în această concepție[2]. În acest fel, parlamentul va legifera potrivit tradițiilor constituționale, guvernul va aplica legile în același spirit, iar judecătorii vor judeca dând câștig de cauză persoanelor ale căror interese sau drepturi, izvorâte din tradiția constituțională, au fost încălcate fie de către stat, fie de o persoană particulară.

Cutuma constituțională are un caracter istoric. Într-adevăr, întreaga istorie a popoarelor pune în evidență formarea diferitelor ramuri ale dreptului pe bază de cutumă. Până în secolul al XVIII-lea, raporturile constituționale erau reglementate prin cutumă. Rarele documente politice, de pildă *Magna Charta* din 1215, prin care se reglementau unele raporturi între rege și supușii săi, nu puteau fi socotite constituții în înțelesul pe care îl dăm astăzi acestui document, deși în actul menționat s-a stabilit principiul constituțional potrivit căruia „orice taxă sau impozit se stabilește doar de reprezentanții națiunii".

Pe măsura conștientizării și consolidării procesului de organizare politică, în diferite state s-a conturat un anumit număr de obiceiuri și tradiții constituționale, transmise din generație în generație, acceptate într-o manieră generală de către guvernanți și popor, ceea ce făcea inutilă codificarea lor, adică sancționarea lor de către stat într-o formă scrisă. Este adevărat că nici realitățile sociale și nici organizarea politică a societății nu căpătaseră complexitatea caracteristică epocii moderne. De asemenea, populația era mai puțin numeroasă, accesul la putere limitat, iar exercitarea puterii, sacralizată. Deci, nici cutuma constituțională nu era foarte dezvoltată.

Treptat, aceste norme și uzanțe au fost adaptate noilor condiții istorice și codificate. Momentul codificării a fost generat de trei factori: centralizarea politică, afirmarea unității naționale; dezvoltarea procesului de instituționalizare într-o formă modernă, corespunzătoare principiului suveranității poporului și principiului separației puterilor în stat, a puterii politice.

Centralizarea puterii în mâinile monarhului presupunea reguli mult mai stricte și mai clare decât cutuma, îndeosebi în ceea ce privește raporturile între șeful statului și nobili. Totodată, centralizarea puterii regale a pus bazele unui aparat birocratic specializat, având rolul de a aduce la îndeplinire în mod permanent și sistematic ordinele monarhului.

Acumularea puterii centrale în mâinile monarhului nu însemna că acesta ar fi putut soluționa singur toate problemele apărute pe întreg teritoriul Coroanei. Pe de altă parte, atât nobilimea, cât și alte pături sociale invocau dreptul de a lua parte sau cel puțin de a fi reprezentate la luarea deciziilor în autoritățile centrale. De asemenea, soluționarea problemelor la nivel local, ca și modalitățile de reprezentare a noilor pături sociale

---

[1] Obiceiul este un drept făurit prin obișnuință, ce este socotit lege, când lipsește legea (...) numai să fie potrivit cu religia, să fie spre folosul rânduirii „sociale", să slujească mântuirii (*Is. Werböczi*, Tripartitum, Prolog, apud *Ș. Pascu, V. Hanga,* Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului RPR, Ed. Științifică, București, 1958, p. 444).

[2] *C. Cadoux,* op. cit., p. 180.

la nivel central, reclamau schimbări de ordin politic și administrativ. Este evident că aceste schimbări nu puteau fi introduse în condițiile păstrării cutumei constituționale, iar puterea centrală nu putea aștepta formarea unei cutume – proces ce presupune un timp îndelungat. În afară de aceasta, noile realități sociale și politice nu erau nici ele consolidate, clare, putându-se schimba cu repeziciune în funcție de interese conjuncturale. Astfel, a apărut necesitatea stabilirii unor norme constituționale, administrative, financiare scrise.

Afirmarea unității naționale – având o legătură indisolubilă cu unitatea statală – a însemnat, printre altele, afirmarea rolului națiunii ca deținătoare suverană a puterii. Modalitățile practice de exercitare de către națiune a puterii sale suverane nu se regăseau în cutuma constituțională. De aceea, reprezentanții națiunii au militat pentru înlocuirea cutumei cu dispoziții scrise, care prezentau avantajul că puteau reglementa și alte probleme sociale, cum ar fi, de pildă, raportul între stat și națiune, drepturile și libertățile publice, controlul națiunii asupra modului în care este guvernată ș.a.

Dezvoltarea procesului de instituționalizare a puterii în Evul Mediu a fost, astfel, o rezultantă a centralizării și afirmării rolului națiunii. Într-adevăr, concentrarea puterii și specializarea acesteia au presupus constituirea unui aparat, a unui organism care să exercite puterea politică potrivit unor reguli bine stabilite.

Instituționalizarea puterii a permis și un control eficient din partea populației asupra celor care exercitau puterea în numele națiunii. Totodată, a permis divizarea puterilor, fiecăreia revenindu-i atribuții specifice.

Constituția scrisă ar fi putut să indice modul de formare și organizare a aparatului de exercitare a puterii, modalitățile de recrutare a personalului acestuia, atribuțiile sale, metodele de lucru, controlul activității, sancțiunile nerespectării normelor scrise.

Iată, prin urmare, câteva din cauzele principale care au stat la baza codificării cutumei constituționale și a elaborării unor reguli stabile, cu caracter constituțional. Cerința de codificare a fost resimțită de toate statele europene existente în acea epocă, dreptul lor public fiind format, în principal, din norme cutumiare.

În opera de codificare au fost cuprinse cele mai importante uzanțe, precum și cele care aveau o aplicabilitate generală. Astfel, chiar în cadrul teritoriului pe care se constituise un stat au putut să rămână enclave în care a continuat să se aplice cutuma constituțională sau în care unele tradiții au continuat să se aplice, completând noile norme codificate.

În prezent, sistemul de guvernare în Marea Britanie, Canada, Israel, Australia, Noua Zeelandă este reglementat atât de cutuma constituțională cât și de legi scrise.

Sistemul constituțional britanic se bazează în prezent pe trei elemente: a) *Common Law* – cutumele sancționate de judecător; b) Obiceiuri (de exemplu: alegerea primului-ministru din rândul Camerei Comunelor; prezentarea „Mesajului Tronului în Camera Lorzilor; „obligativitatea" semnării de către suveran a legilor votate de parlament etc.); c) Statutele – legile scrise relative la organizarea puterilor publice votate de parlament[1].

---

[1] *P.J. Kinder, S.Mc. Cracken*, Connaissance du droit anglais, LGDJ, Paris, 1980, p. 171 și urm.; *Y. Guchet*, Les systèmes politiques des pays de l'Union Européene, Armand Colin, Paris, 1994, p. 180-182.

În Israel Parlamentul a adoptat o serie de legi constituționale alături de care se aplică cutuma constituțională. Rezultă, așadar, că doar parțial constituțiile statelor respective sunt cutumiare. Practic, ele îmbină cutuma cu acte politice și juridice conținând dispoziții constituționale.

Constituția cutumiară este – din punct de vedere al formării sale – suplă, dar sigură. Ca orice cutumă, cutuma constituțională, este esențialmente suplă, pentru că s-a format în timp, fără a întruni condiții speciale de formă. Ea a transpus în practică, fie voința unei persoane (îndeosebi a monarhului) față de un model de organizare politică, fie interese sociale vizând, de pildă, prevenirea confuziei puterilor sau a subordonării unei puteri de către alta; cutuma a fost verificată și modelată pe parcursul mai multor generații; de remarcat că nu se cere nicio procedură sau condiție formală pentru ca o cutumă să fie modificată. Pe scurt, cutuma evoluează odată cu transformările ce se produc în viața politică a statului.

Suplețea cutumei poate fi în unele cazuri un inconvenient. Astfel, existența sau dispariția cutumei nefiind legate de acțiunea unui organism sau a unei persoane și nici de o anumită procedură, ea poate da naștere la controverse, mai ales în perioada de transformare social-politică profundă. De asemenea, nefiind înregistrată într-un document, cutuma constituțională nu poate fi invocată întotdeauna și în toate cazurile cu ușurință, mai ales în situațiile în care se află în concurență cu o altă cutumă având un conținut asemănător sau când conținutul unei norme cutumiare este neclar.

Suplețea cutumei constituționale a fost considerată de partizanii acesteia un avantaj incontestabil față de rigiditatea textului scris, ce nu poate fi adaptat cu ușurință la transformările sociale. Nu mai puțin, adversarii cutumei au obiectat că:

a) tradiția sau cutuma constituțională fiind topită în faptele sociale, nu poate fi definită cu ușurință, desprinsă ca regulă juridică de acestea. De aceea, se caracterizează prin incertitudine și este incompletă;

b) cutuma, fiind într-o continuă mișcare, nu are o formă definitiv stabilită și nu i se poate cunoaște cu precizie nici conținutul. Cu alte cuvinte, nu se cunoaște dacă un fapt derogând de la cutumă este un element de progres constituțional sau, dimpotrivă, un element negativ, care contravine acestuia;

c) regulile cutumiare nu pot fi o stavilă împotriva abuzurilor autorităților publice[1].

Două elemente ar trebui reunite de o normă pentru a i se conferi calitate de cutumă: a) elementul material; b) elementul psihologic.

Elementul material constă în cutuma propriu-zisă[2]. Cutuma se formează printr-o repetare continuă a anumitor acte, proceduri sau obiceiuri (în cazul nostru constituționale). Repetarea trebuie să fie identică și să se desfășoare timp îndelungat. Este imposibil de evaluat frecvența actelor de repetare și durata acestora pentru a se forma o cutumă. În procedura parlamentară, o cutumă formată relativ rapid poate înlocui o dispoziție regulamentară devenită inutilă, fără a se recurge la modificarea formală a regulamentului.

Doctrina constituțională a apreciat constant că însăși ideea de cutumă presupune inițial un element de incertitudine. Pe măsură ce cutuma respectivă se consolidează și

---

[1] *M. Prélot, J. Boulois*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 212.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 180.

capătă o fizionomie clară prin repetare continuă şi identică timp îndelungat, elementul de incertitudine tinde să dispară. De pildă, instituţia parlamentară britanică, reglementată în special pe cale cutumiară, a căpătat o fizionomie definitivă după un secol şi jumătate. De asemenea, instituţia succesiunii la tron a monarhului s-a fixat în linii generale între anii 987-1223.[1]

Ca exemple de cutumă constituţională britanică pot fi menţionate, de pildă: numirea primului-ministru din cadrul partidului care deţine cele mai multe mandate în Camera Comunelor şi recrutarea miniştrilor dintre membrii acestei Camere.

Elementul psihologic constă în convingerea fiecărui destinatar al cutumei că ea există şi că trebuie să se conformeze conţinutului sau prescripţiei acesteia[2]. Realizarea de o factură repetată a anumitor acte materiale, fără a exista această convingere, tinde la crearea unei practici, dar nu a unei cutume (de exemplu: obiceiuri, uzanţe parlamentare, acte de curtoazie internaţională nu devin norme cutumiare – adică reguli de drept – dacă nu întrunesc elementul psihologic). Cercetarea elementului psihologic este delicată din mai multe puncte de vedere. Este delicată în primul rând pentru că de fiecare dată ea trebuie aplicată unui raport constituţional, adică unor subiecte de drept constituţional, or interesele acestora pot să nu coincidă la un moment dat cu practica constituţională. Rezultă de aici dificultatea analizei subiectelor de drept constituţional. Este delicată, în al doilea rând, pentru că elementele de psihologie socială şi cu atât mai mult, de psihologie politică, manifestate la nivelul individului, se pot schimba cu o mare rapiditate, în funcţie de motivaţiile agenţilor politici: interese, pasiuni, impactul cu alte norme cutumiare[3].

În general, psihologia grupului social este determinată nu numai de factori politici, ci şi de factori de ordin economic, naţional sau etnic, religios, cultural etc. În aceste condiţii, a cerceta elementul psihologic al cutumei constituţionale, înseamnă a te raporta obligatoriu la toţi factorii motivaţionali ai psihologiei grupului social. Cercetarea elementului psihologic al cutumei constituţionale poate fi mai delicată într-o ţară decât în alta, în funcţie de temperamentul, de gradul de civilizaţie sau cultură politică a poporului respectiv.

Profesorul Deleanu surprinde aceleaşi elemente constitutive ale cutumei constituţionale, dar le grupează separat. În opinia sa, pentru a deveni cutumă, obiceiul constituţional trebuie să îndeplinească următoarele condiţii:

a) să se repete;
b) durata actelor de repetare să fie relativ îndelungată;
c) repetarea să fie constantă;
d) obiceiurile repetate să fie clare;
e) obiceiul să întrunească consensul destinatarilor săi.[4]

Dezvoltarea constituţională cutumiară a unui stat nu poate fi separată de factorii educaţionali şi culturali şi, implicit, de cultura politică şi educaţia socială ale unui popor.[5] Evoluţia cutumei constituţionale britanice s-a desfăşurat paralel cu formarea

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 142.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 180.

[3] *J. Elster*, Psychologie politique, Les Editions de Minuit, Paris, 1990, p. 13-16.

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 267. În legătură cu trăsăturile cutumei constituţionale, a se vedea şi *M. Prelot, J. Boulouis*, op. cit., p. 207-208.

[5] A se vedea, pentru analiza raportului între gradul de cultură politică şi nivelul participării guvernanţilor la exercitarea puterii politice, *G.A. Almand, S. Verba,* Cultura civică, Ed. Du Style, Bucureşti, 1996, p. 208 şi urm.

trăsăturilor de temperament social-politic, proces în care respectul față de lege nu este numai un principiu de drept, ci și o trăsătură de comportament social al individului. În conștiința unui britanic, legea are o semnificație profundă.

Tocmai de acea a fost acceptată cutuma, acceptarea acesteia fiind și o dovadă a încrederii poporului în sistemul de guvernare și cultul său pentru organismele constituționale, îndeosebi pentru instituția monarhică. A vrea astăzi să transferi sistemul constituțional cutumiar britanic în Franța, Italia, România, Bulgaria ș.a., ar însemna nu numai să provoci o derută socială, ci și un focar de război civil. A vrea să transferi sistemul constituției scrise în Marea Britanie, ar însemna să provoci refuzul național, motivat de faptul că ceea ce s-a imprimat în conștiința publică timp de peste 1000 de ani se transmite cvasiautomat de la o generație la alta, fără dificultăți de formalism juridic.

§4. Originile și caracteristicile constituției scrise

Cerința unei constituții scrise a fost puternic resimțită în Europa medievală – cu excepția Angliei – veacuri de-a rândul. Inerția guvernării, suplețea cutumei, gradul redus de complexitate a activităților statale, timiditatea doctrinarilor, recrutați îndeosebi din rândul burgheziei, întârzierea procesului de înfăptuire a unității naționale, precum și alți factori au întârziat până la sfârșitul secolului al XVIII-lea apariția unei constituții scrise[1]. Aceasta a fost adoptată prima oară de către fostele colonii engleze din America, după 11 ani de la cucerirea independenței, ca un act care a consfințit și consolidat emanciparea lor politică în raport cu Coroana britanică, stabilită prin Declarația de Independență din 4 iulie 1776.

Apariția constituției scrise a fost și un rezultat al luptei burgheziei aflate în ascensiune economică și politică împotriva absolutismului feudal. Or, este clar că o constituție scrisă nu putea să apară în Europa decât pe fondul înlăturării relațiilor de producție feudale și a absolutismului monarhic, adică al unei revoluții.

Coloniile americane, mai avansate din punct de vedere al gradului de ascensiune și de emancipare politică a burgheziei, decât Coroana engleză și celelalte state europene, au reușit să-și declare la 4 iulie 1776 independența, după care s-au constituit într-o Confederație transformată apoi în Uniune de state. Uniunea statelor americane a fructificat filozofia politică revoluționară a Europei din secolul al XVIII-lea și a adoptat prima constituție scrisă, în anul 1787. Unele colonii aveau deja constituții proprii. În Europa, prima constituție scrisă a fost cea a Poloniei (3 mai 1791). A urmat cea a Franței (septembrie 1791).

Constituția scrisă asigură, în principiu, o mai mare stabilitate și securitate a instituțiilor politice, deoarece conținutul articolelor sale este clar. Acest avantaj al Constituției scrise față de cutumă a fost în mod special subliniat în filozofia politică din secolul al XVIII-lea. Într-adevăr, regula de drept scrisă are avantajul clarității și preciziei; prin intermediul ei se stabilește cu exactitate cadrul de organizare a puterilor, se sancționează încălcarea abuzurilor de putere. Pe de altă parte, cei guvernați, beneficiind de posibilitatea de a studia constituția scrisă, pot să cunoască exact prerogativele și atribuțiile guvernanților și, mai important, să își cunoască drepturile și modalitățile de exercitare și de apărare a acestora.

---

[1] În 1720 Suedia adoptă un act constituțional denumit Constituție.

Rezultă de aici importanţa formalismului vocabularului constituţional: fiecare frază, cuvânt, semn de punctuaţie dintr-o constituţie merită o atenţie deosebită. Dacă redactarea unui text constituţional nu este clară, dacă conţinutul unor norme are un caracter ambiguu, pot apărea, pe de-o parte, dificultăţi de interpretare, iar, pe de altă parte, tensiuni politice, conflicte sociale[1].

Un exemplu de text constituţional ambiguu este art. 11 din Constituţia Franţei, potrivit căruia, preşedintele Republicii poate supune unui referendum orice proiect de lege privind organizarea puterilor publice. Folosindu-se de acest text, preşedintele De Gaulle a impus, în 1962, revizuirea Constituţiei (schimbarea procedurii de alegere a şefului statului), deşi revizuirea Legii fundamentale era guvernată de alte prevederi constituţionale. O interpretare corectă a Constituţiei din 1958 ar fi înlăturat posibilitatea revizuirii acesteia pe baza art. 11. Şi, totuşi, Constituţia a fost modificată. În doctrina constituţională franceză, modificarea Constituţiei în 1962 este considerată fraudă constituţională[2].

Constituţia scrisă garantează supremaţia regulii constituţionale asupra celorlalte reguli juridice. Aceasta înseamnă că normele înscrise în constituţie primează faţă de celelalte norme juridice. Superioritatea sau supremaţia normelor şi principiilor constituţionale poate fi afirmată într-un text scris prin care se subliniază că Legea fundamentală primează faţă de toate celelalte norme juridice şi reguli juridice (art. 92 al Constituţiei Franţei prevede, de pildă, că „Prezenta lege va fi exercitată ca fiind Constituţia Republicii"). Supremaţia constituţiei se asigură prin controlul constituţionalităţii legilor şi al altor acte cu un conţinut normativ, şi anume regulamente de organizare şi funcţionare ale parlamentului, decrete, ordonanţe ale guvernului ş.a. Atâta timp cât este în vigoare, constituţia este practic intangibilă. Desigur, orice constituţie poate fi revizuită, dar, în general, revizuirea legii fundamentale se realizează cu dificultate[3].

Constituţia scrisă instituie o garanţie împotriva arbitrariului guvernanţilor. Aceasta a fost ideea-forţă a gânditorilor constituţionalişti din secolul al XVIII-lea.[4] Pentru ei, constituţia scrisă era o formă solemnă de transpunere într-un document scris a contractului social între guvernanţi şi guvernaţi.

În constituţie au fost înscrise drepturile şi îndatoririle cetăţeneşti, garanţiile împotriva tiraniei şi abuzului de putere. În Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, adoptată de revoluţionarii francezi la 26 august 1789, este scris: „Toate societăţile în care garanţia drepturilor nu este asigurată, nici separaţia puterilor stabilită, nu au constituţie."[5]

Unul dintre elementele fundamentale ale ideologiei Revoluţiei franceze din 1789, şi care a influenţat spiritul Adunării Constituante din 1791, a fost principiul potrivit căruia o constituţie scrisă nu este numai un mijloc de instituţionalizare a puterii, dar şi unul de limitare a acesteia.[6]

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 184.

[2] Pentru o analiză aprofundată a constituţionalităţii/neconstituţionalităţii revizuirii Constituţiei Franţei în 1962, a se vedea *J. Cadart*, op. cit., vol. I, p. 146-151.

[3] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 234.

[4] *C. Cadoux*, op. cit., p. 189-190.

[5] *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992, p. 17.

[6] A se vedea, în acest sens, *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 33.

În practica și doctrina constituțională se consideră că este aproape imposibil ca o constituție scrisă să stabilească cu precizie toate regulile jocului politic, adică principiile și normele care cârmuiesc organizarea politică a societății, raporturile între organismele guvernante.

În doctrină, se admite că sunt două genuri de constituții scrise: constituții foarte clare și în același timp scurte, care se limitează la fixarea unor principii și reguli esențiale privind modul de constituire a organelor statului și raporturile între acestea, precum și îndatoririle cetățenești; constituții foarte lungi dar complicate în detalii de redactare. Aceste constituții tind să reglementeze instituții juridice care fac parte, de fapt, din alte ramuri de drept (de exemplu, ocrotirea familiei, detalii ale întocmirii și aprobării bugetului, raporturile între patronat și guvern, între patroni și salariați etc.). Asemenea „adaosuri constituționale" îngreunează textul constituțional, transformându-l într-un adevărat mozaic, care îmbină texte esențiale pentru orice constituție cu dispoziții juridice obișnuite, de domeniul unei legi ordinare. În acest ultim exemplu, mai devreme sau mai târziu vor apărea probleme de interpretare a unor norme constituționale și se va recurge la cutumă.

Deși cutuma are un caracter istoric, considerăm că și în prezent sunt întrunite condițiile apariției unor cutume constituționale, cu deosebire în domeniul practicii parlamentare. Desigur, într-un asemenea caz, condiția frecvenței actelor de repetare trebuie văzută în raport cu dinamica actuală a proceselor sociale. Astfel, dacă în Evul Mediu procesul formării unei cutume era relativ îndelungat, în prezent, durata formării unei cutume poate fi mult mai scurtă. Ulterior, normele cutumiare pot fi sancționate după caz de constituant sau de camerele legislative, devenind norme scrise, sau pot dispărea.

Un exemplu de cutumă formată concomitent cu aplicarea constituției scrise îl întâlnim în sistemul constituțional al Statelor Unite. Astfel, deși art. II (clauza 3) din Constituția S.U.A. prevede că Președintele prezintă în fața Congresului mesaje „din când în când", mesajele se adresează anual la date fixe – procedură care s-a instituit ca o cutumă.

Există însă și situația când o constituție prevede o normă constituțională care nu se aplică o vreme îndelungată sau niciodată. Poate deveni această normă scrisă o virtuală cutumă constituțională? De pildă, Constituția României din 1965, modificată prin Legea nr. 1/1974, a prevăzut că președintele țării prezintă dări de seamă în fața Marii Adunări naționale, dar niciodată sub imperiul fostului regim constituțional nu s-a prezentat o astfel de dare de seamă. În Franța, în timpul celei de-a III-a Republici, președintele era îndrituit să dizolve Camera Deputaților, dar după 1877 această prerogativă nu a mai fost exercitată. În cele două cazuri evocate credem că dispozițiile constituționale neaplicate au avut vocația de a se transforma în anumite condiții în cutumă, viitorul constituant putând să țină seama de ele, în măsura în care ar corespunde realităților social-politice.

§5. Raportul între constituția scrisă și cutuma constituțională

Dacă în Teoria generală a dreptului legea scrisă este regula, înseamnă că aceasta este principalul izvor de normativitate, cutuma fiind acceptată ca o excepție. O conclu-

zie explicativă se impune: raportul între legea scrisă și cutumă este un raport de întâietate. Din moment ce acceptăm că în anumite situații cutuma reglementează raporturi sociale determinate, suntem obligați, trebuie să-i recunoaștem acesteia o forță juridică egală cu cea a legii[1]. Cutuma este pe picior de egalitate cu legea scrisă, ceea ce duce la concluzia că opțiunea pentru cutumă este motivată, în parte, de oportunitate. Cum aceasta presupune în esența sa subiectivismul, cel care aplică cutuma este obligat, din punct de vedere profesional, să se ferească de „excesul de oportunitate", pentru a nu eluda efectul legii scrise, acolo unde aceasta este formal singurul izvor de drept.

În dreptul constituțional, raportul între cutumă și legea scrisă capătă forme particulare. De la început trebuie subliniat un principiu: norma constituțională trebuie să fie mai elastică decât, de pildă, norma civilă, penală sau de drept financiar, întrucât raporturile sociale de putere sunt, influențate de interesele politice existente în plan social și la nivel instituțional (avem în vedere îndeosebi, partidele politice), or acestea sunt conjuncturale, au o dinamică rapidă și chiar, contradictorie. Prin rigiditatea sa, norma constituțională scrisă nu ar putea să ofere întotdeauna o bază de reglementare stabilă unor raporturi sociale, ele însele, instabile sub raportul manifestării intereselor politice divergente. Domeniul predilect al aplicării și, mai ales, al creării cutumei constituționale, este dreptul parlamentar. În cadrul adunărilor legiuitoare, crearea cutumelor parlamentare reprezintă deseori o soluție predilectă pentru detensionarea unor raporturi politice între majoritate și opoziție[2].

Problema raporturilor între constituția scrisă și cutuma constituțională a generat numeroase controverse doctrinare. Se poate admite sau nu posibilitatea respectării și aplicării unei cutume, concomitent cu aplicarea unei constituții scrise, a cărei forță juridică este absolută? Logic, răspunsul este negativ, mai ales în cazul în care constituția este rigidă. De vreme ce constituția definește cu claritate regulile aplicabile și prevede modalitățile pentru revizuirea sa, nu se poate admite aplicarea simultană a unei dispoziții constituționale scrise și a unei cutume având un alt conținut, deoarece astfel am accepta modificarea constituției scrise, iar prin cutumă s-ar ajunge să se pună sub semnul întrebării însăși stabilitatea constituției sau să se deschidă calea oricăror forme de abuzuri prin înlocuirea regulilor scrise cu cutume constituționale. Cutuma nu poate niciodată să modifice sau să înlocuiască o dispoziție constituțională scrisă și precisă. Aceasta nu-și va pierde valoarea juridică chiar dacă nu este aplicată o perioadă îndelungată[3].

Teoria constituțională clasică – îmbrățișând ideea unei constituții scrise și rigide, răspândită în cea mai mare parte a democrațiilor occidentale – exclude fără echivoc ideea cutumei constituționale. Este posibil să se ivească practici sau obiceiuri, cel mai adesea din motive politice, sau datorate unei lacune de reglementare, care să devină

---

[1] „Nu există nicio diferență substanțială între lege și consuetudine: e vorba de două manifestări de voință care au același înțeles și aceeași bază reală" (*G. del Vecchio*, op. cit., p. 236).

[2] În dreptul parlamentar românesc, s-a admis, de pildă, mai întâi pe o bază cutumiară, negociată politic de liderii grupurilor parlamentare, ca art. 64 din textul inițial al Constituției adoptate în 1991 (devenit prin renumerotare art. 67 al Constituției modificate în 2003), să se aplice doar în momentul exprimării votului final asupra unei legi. Regulamentele parlamentare modificate la începutul legislaturii 2000-2004, au codificat această cutumă.

[3] *P. Pactet*, op. cit., p. 68; *J.F. Aubert*, op. cit., p. 18-20.

cutume, chiar dacă acestea nu ar putea fi considerate cutume în sensul propriu al cuvântului. Această concepție riguroasă nu este însă acceptată de toți autorii. Pe de o parte, ea a fost inaplicabilă în fostele țări socialiste, unde modificarea constituției depindea de voința liderului de partid care cumula și funcția de șef al statului. În afară de această condiție subiectivă, în dreptul socialist a existat opinia că dreptul trebuie adaptat în permanență la schimbările intervenite în viața socială. Prin urmare, constituția putea fi deseori modificată pentru a corespunde noilor realități sociale chiar dacă se considera că ea este rigidă. Pe de o parte, chiar în cadrul constituțiilor scrise de tip clasic, doctrina recunoaște un anumit loc cutumei.

Astfel, în sistemul constituțional francez actual se admite concepția că pot să fie validate prin referendum unele texte, care deși contravin literei constituției au un efect pozitiv asupra guvernării.

În legătură cu rolul și locul cutumei constituționale într-un sistem juridic bazat pe codificarea generală a normelor de drept, pot fi distinse cel puțin două situații: cutuma *contra legem* și cutuma *praeter legem*. Cutuma *praeter legem* este destinată să completeze legea constituțională. Dacă constituția scrisă nu reglementează suficient de clar o instituție politică, este permis să se apeleze la cutumă pentru a se completa lacuna sau pentru a clarifica conținutul unei dispoziții constituționale. Se va vorbi în acest caz de cutumă supletivă sau de cutumă interpretativă[1]. Acceptarea acestor două genuri de cutumă nu poate contraveni textului constituțional pe care îl dezvoltă. Singura dificultate va consta, în fiecare caz în parte, în identificarea elementelor unei veritabile cutume acceptate ca atare, atât de guvernanți cât și de cei guvernați.[2]

Cutuma *contra legem* contrazice regula constituțională scrisă. Atunci când se ivește o asemenea situație, argumentele pro sau contra admiterii unei astfel de cutume, capătă o tentă politică. Este dificil să se admită o cutumă contra legii; de preferat ar fi o regulă cutumiară clară, care ar urma să fie înscrisă în textul legislativ (încetând astfel să mai fie cutumă). În doctrina constituțională a fost susținut și punctul de vedere potrivit căruia cutuma constituțională are o valoare juridică incontestabilă și, prin urmare, ar trebui admisă chiar și în cazurile când ar contraveni dispozițiilor scrise ale constituției, pe care ar putea să le modifice sau chiar să le abroge. Argumentul adus constă în supletea cutumei, care ar înlocui cu ușurință un text constituțional rigid și depășit de realitățile politice mai dinamice[3].

---

[1] Raportul între legea scrisă și obicei este o temă de reflecție de la apariția dreptului scris. De pildă, în codul de legi *Tripartitum* aplicat în regatul Ungariei și în principatul Transilvaniei la începutul secolului al XVI-lea, se preciza că „obiceiul are o întreită însușire și anume, una interpretativă: el este cel mai bun interpret al legilor, de aceea legea fiind îndoielnică ca înțeles, trebuie să folosim obiceiul locului. În al doilea rând, are o însușire derogatorie, deoarece nu ține socoteală de cuprinsul legii, când este împotriva legii. În al treilea rând, are o însușire imitativă, deoarece este ca și o lege, când legea lipsește". *Consuetudo autem triplicem habet virtutem. Scilicet intepretativam: est enim legum interpres optima, ideo lege existente dubia, debemus recurrere ad consuetudinem loci; et si de ea apparet, non est recerendum ab illo intellectu, quem consuetudo tribuit. Secundo habet virtutem obrogatoriam quia derogat legi, quando est contra legem. Tertio habet virtutem imitativam, quia imitatur legem, ubi deficit lex* (*Is. Werböczi*, Tripartitum, Prolog, Titlul 9, § 3-5, op. cit., p. 22). A se vedea și *Ș. Pascu, V. Hanga*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Științifică, București, 1958, p. 444.

[2] Ibidem.

[3] Asupra acestui punct de vedere, a se vedea *G. Burdeau*, op. cit., p. 64.

A admite cu uşurinţă modificarea constituţiei scrise pe cale cutumiară, înseamnă însă a nega principiul rigidităţii şi al solemnităţii constituţionale, lipsindu-l de întreaga sa semnificaţie şi, prin acesta, a-i nega constituţiei caracterul său de lege fundamentală. Dacă în prezent în unele constituţii scrise şi rigide apar texte fără viaţă, se datorează faptului că guvernanţii şi guvernaţii nu au avut conştiinţa valorii rigidităţii constituţionale, care este, înainte de toate, o barieră ridicată împotriva practicilor politice, tinzând să îngenuncheze constituţia în faţa voinţei arbitrare a guvernanţilor aflaţi la putere, la un moment dat[1].

În orice caz, se poate reţine că o constituţie scrisă poate convieţui în limite convenabile cu practici sau cutume constituţionale de care se va ţine seama în analiza globală a modului de exercitare a puterii politice.

§6. Distincţia între puterea constituantă şi puterile constituite

Constituţiile scrise provin dintr-o putere supremă, numită puterea constituantă, care determină la rândul ei existenţa şi acţiunea puterilor constituite. Se numesc *puteri constituite autorităţile care sunt prevăzute şi organizate prin constituţie: adunări, preşedinţi, tribunale, guverne.*

Noţiunea de *putere constituantă* este mai complexă şi comportă două aspecte: *puterea constituantă originară şi puterea constituantă derivată.*

Se numeşte *putere constituantă originară cea care adoptă constituţia unui stat.* Este vorba de prima constituţie a unui stat (de exemplu, Constituţia din 1866 din România) sau de o nouă constituţie (cum este cea actuală a ţării noastre). Această putere este exercitată de către popor prin referendum sau printr-un organism special creat în acest scop (Adunarea Constituantă), care, după adoptarea constituţiei, îşi încetează de regulă activitatea sau continuă să funcţioneze ca adunare legislativă. Această putere este extrem de importantă şi reclamă o procedură specială şi solemnă.

Se impun câteva precizări privind conceptul de putere constituantă. În primul rând, trebuie remarcat că între puterea constituantă şi puterea legislativă nu există o diferenţă de natură. Ambele tipuri de putere au caracter legislativ. Dacă Constituţia se adoptă printr-o procedură legislativă, în mod similar cu dezbaterea oricărui proiect de lege, este firesc ca puterea constituantă să aibă caracter legislativ[2]. Desigur, pot exista deosebiri între cele două tipuri de putere, cât priveşte finalizarea procesului legislativ. De obicei, legile votate de camerele legislative urmează să fie promulgate de şeful statului. În cazul constituţiei, finalizarea procesului legislativ se poate realiza printr-un referendum naţional. Este extrem de important de subliniat , însă, fundamentul teoretic diferit al celor două categorii de putere. Astfel, trebuie menţionat că puterea legislativă, are la bază principiul separaţiei puterilor şi echilibrului între ele. Dreptul Guvernului de a iniţia proiecte de lege, de a face amendamente la propunerile aparţinând membrilor Parlamentului reflectă acest principiu, care nu se mai regăseşte ca o motivare a puterii constituante.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 187.

[2] Puterea constituantă în statele moderne nu este altceva decât o putere legislativă specială (*M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923, p. 287).

La baza recunoașterii și exercitării puterii constituante se află, principiul suveranității. Același principiu conferă constituției, ca rezultat al puterii constituante, o forță juridică superioară față de cea a legilor ordinare, o adevărată supralegalitate constituțională. Strict juridic, prin putere constituantă se înțelege organismul sau autoritatea care a fost învestită cu puterea, competența de a adopta o constituție nouă, sau de a o revizui pe cea adoptată în vigoare[1]. Acesta este și motivul pentru care puterea executivă nu are dreptul să se interfereze cu puterea constituantă originară. Într-un stat de drept, Guvernul sau Șeful Statului nu trebuie să dețină drept de inițiativă legislativă în vederea adoptării unei constituții noi. Este discutabilă și asumarea de către puterea executivă a dreptului de a iniția revizuirea Constituției, întrucât Guvernul în mod special reflectă prin componența și programul său, precum și prin ideologia partidelor care îl susțin, interese politice partizane și ar putea asigura prin majoritatea parlamentară pe care o controlează indirect, modificarea „interesată" a Legii fundamentale. În sistemele constituționale care recunosc puterii executive dreptul de a iniția revizuirea Legii fundamentale, ar trebui ca o asemenea inițiativă să fie declanșată după consultarea formală a tuturor partidelor parlamentare, și oricum pentru acceptarea proiectului guvernamental să se impună o majoritate calificată de voturi[2].

În al doilea rând, trebuie precizat că puterea constituantă este legată strict și direct de interesele fundamentale ale națiunii[3]. În aceasta stă și măiestria și onestitatea civică a membrilor Adunărilor Constituante. Aceștia transpun în forme legislative supreme nu numai voința suverană a națiunii, dar și așteptările ei cele mai grandioase, complexe sau chiar, delicate. Nu excludem din această ecuație constituțională, reprezentanții minorităților naționale – dacă acestea există în stat. Așteptările minorităților naționale nu sunt mai puțin grandioase, mai puțin complexe sau mai puțin delicate decât cele ale națiunii. Esențial este să se găsească solidaritatea civică, politică, confluența cerințelor și așteptărilor sociale ale tuturor cetățenilor statului, astfel încât, într-adevăr, Constituția să fie conștiința națională codificată în formule de supralegalitate.

Nu putem nega sau ignora caracterul suveran al puterii legislative și faptul că și acesta emană și aparține tot națiunii. Puterea legislativă reflectă, însă, în mai mare măsură, interesele politice partizane.

În al treilea rând, instrumentul de exercitare a puterii legislative – Parlamentul – face parte din categoria puterilor constituite, alături de monarh, președinte de republică, Guvern, instanțe judecătorești ș.a. Spre deosebire de puterile constituite, Adunarea Constituantă nu face parte din această categorie iar activitatea ei nu are caracter de permanență sau continuitate – trăsătură pe care o întâlnim în cazul puterilor constituante. Din momentul în care Adunarea Constituantă a adoptat Legea fundamentală – existența ei încetează sau se menține, dar ca adunare legiuitoare ordinară.

---

[1] *O. Duhamel, Y. Mény,* Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 777.

[2] O asemenea majoritate de voturi nu s-ar putea realiza fără acordul opoziției.

[3] „Reprezentanții care exercită puterea constituantă acționează ca reprezentanți ai națiunii, în timp ce cei care exercită puterea legislativă ordinară acționează mai mult ca reprezentanți ai statului, decât ca reprezentanți ai națiunii" (*M. Hauriou*, op. cit., p. 289).

În al patrulea rând, puterea constituantă se exercită de o adunare reprezentativă esențialmente unică, pe când puterea legislativă poate fi exercitată și de adunări legiuitoare cu organizare bicamerală.

În al cincilea rând, puterea constituantă instituie bazele unei normativități partajată pe unități ierarhice, în rândul ierarhiei fiind situată Constituția, toate celelalte acte normative subordonându-se acesteia.

În al șaselea rând, membrii Adunării Constituante primesc din partea celor ce i-au ales un mandat politic constând din adoptarea legii fundamentale. Nu intră în sfera mandatului, aspecte care țin de conținutul concret al textelor constituționale. După părerea noastră, suntem în fața unui mandat imperativ special care nu are, nicio legătură cu mandatul de drept privat. Mai mult, acest mandat poate fi revocabil, dacă membrii Adunării Constituante nu ar adopta constituția în condițiile prevăzute în actul de învestire (Legea electorală)[1]. Este discutabilă din punct de vedere teoretic soluția dizolvării din inițiativa puterii executive a Adunării Constituante în cazul în care aceasta nu își poate îndeplini mandatul. În primul rând, dacă Adunarea Constituantă a fost aleasă prin vot universal, mandatul acesteia nu poate fi întrerupt de către puterea executivă. Soluția corectă o constituie într-o asemenea situație, dizolvarea de drept a acesteia. În niciun caz cele două soluții nu pot fi combinate, chiar și într-o formulă legislativă alternativă.

În al șaptelea rând, autoritatea care exercită puterea constituantă nu este convocată în sesiune de către puterea executivă și nici activitatea ei nu poate fi întreruptă de aceasta, indiferent care ar fi durata sau motivul întreruperii.

În condițiile în care este unanim acceptat că organizarea și conducerea statului sunt reglementate de constituții, rezultă că interesul pentru adoptarea Legii fundamentale aparține în mod particular și, în primul rând, statului. Cum statul este o abstracție, interesul pentru instituirea unui regim constituțional formal este exprimat de șeful statului[2]. Așe se explică rolul determinant al monarhului în instituirea cutumelor dar și a legilor constituționale. În măsura în care în acest demers este atras și Parlamentul, legile constituționale vor reflecta și interese politice și sociale mai largi. Așa se și explică împotrivirea parlamentelor medievale față de încălcarea de către monarh a legilor constituționale. Într-o astfel de relație constituțională, monarhul își dispută cu poporul (suveran) puterea constituantă. Într-o stare de echilibru între cei doi factori constituționali, Constituția scrisă va lua forma unui pact[3]. Dacă toți membrii societății se întrunesc – prin reprezentare – într-o Adunare Constituantă, și există acordul acestora, exprimat prin vot, pot hotărî adoptarea unei Constituții, prin care să se stabilească

---

[1] Articolul 82 lit. d) din Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României a prevăzut că Președintele României „poate dizolva Adunarea Constituantă, cu acordul primului-ministru și a președinților Adunării Deputaților și Senatului, în cazul în care nu s-a adoptat Constituția în termen de 9 luni; în orice caz, Adunarea se dizolvă de drept dacă nu adoptă Constituția în cel mult 18 luni de la constituirea ei".

[2] Ne referim la monarh și nu la președintele de republică, întrucât în forma de guvernământ republicană suveranitatea este asumată de Parlament.

[3] „Pactul, bazându-se pe principiul egalității dintre Prinț și popor, era un sistem intermediar, chemat să împace cele două dogme puse în față: dogma suveranității Prințului și dogma suveranității naționale (*G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Ed. Școalelor, București, 1930, p. 229).

principiile organizării statului[1]. Constituția astfel rezultată este denumită convențional „Constituție-convenție".

Se numește *putere constituantă derivată, cea care modifică constituția aflată deja în vigoare.* Pentru aceasta există un organ special sau oricum, o procedură specială prevăzută în Constituție, care instituie modalitățile modificării sale.[2]

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] Ibidem.

[2] *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 214.

Capitolul II
Adoptarea şi revizuirea Constituţiei

Importanţa deosebită a constituţiei şi supremaţia ei faţă de toate celelalte acte politice şi normative – indiferent care ar fi autoritatea emitentă a acestora – impun de la sine folosirea unor proceduri constituţionale speciale şi, totodată, solemne pentru adoptarea şi revizuirea acesteia. Principiul supremaţiei constituţiei presupune, deopotrivă, înlăturarea posibilităţii de adoptare facilă şi fără discernământ a acesteia, precum şi a posibilităţii de revizuire permanentă a ei, în caz contrar s-ar genera pe plan juridic insecuritatea instituţiilor constituţionale, instabilitatea sau nesiguranţa drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, iar pe plan politic, tensiuni şi conflicte sociale.

§1. Situaţiile în care se adoptă o Constituţie nouă

În general, o constituţie nouă este adoptată:

a) *odată cu formarea unui stat nou.* Apariţia unui stat nou este un proces politic de o mare complexitate, care impune adoptarea unor dispoziţii cu caracter politico-juridic solemn prin care se reglementează caracteristicile juridice esenţiale ale teritoriului, structura de stat, forma de guvernământ, regimul politic, se consacră existenţa unei anumite populaţii pe teritoriul respectiv (mai mult sau mai puţin omogene sub aspect naţional), se prevăd principiile, normele şi organismele de exercitare a puterii suverane, drepturile şi îndatoririle cetăţeneşti ş.a. Cu alte cuvinte, constituţia reglementează ansamblul relaţiilor sociale fundamentale. Aceste dispoziţii sunt stabilite în constituţie sau într-un alt act juridic cu valoare constituţională.

În asemenea situaţii, se poate spune că formarea noului stat, ca şi adoptarea constituţiei, sunt procese desfăşurate aproape concomitent. Exemplul clasic îl constituie formarea Statelor Unite ale Americii, constituţia acestui stat fiind şi cea mai veche constituţie scrisă. Procese similare au avut loc la sfârşitul primului război mondial, când s-au format o serie de state noi independente, precum şi după dezmembrarea fostei Uniuni Sovietice.

b) în situaţia *când în viaţa unui stat au loc schimbări politice structurale, fundamentale,* şi anume, când se schimbă regimul politic ori când un stat îşi reînnoieşte fundamental bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic sau când îşi desăvârşeşte unitatea naţională.

Schimbările politice menţionate au avut ca urmare adoptarea unor constituţii noi cum ar fi, de pildă, Constituţia României din 1923, Constituţia Portugaliei din 1976, Constituţia Spaniei din 1978, Constituţia Franţei din 1791. Exemple recente de adoptare a unor constituţii noi, datorită schimbării regimurilor politice totalitare cu regimuri democratice, pluraliste sunt constituţiile unor foste state socialiste (de exemplu: Constituţia României şi Constituţia Bulgariei adoptate în 1991, ca şi Constituţia Rusiei din 1993).

c) o constituție nouă mai poate fi adoptată *când în viața statului are loc o schimbare importantă cu caracter politic sau social-economic care nu afectează însă esența statului sau regimul politic.* Într-o asemenea situație, constituția nu mai corespunde noilor realități social-politice și nu mai oferă cadrul de realizare efectivă, eficientă, în beneficiul tuturor claselor sociale, a intereselor generale sau a „Binelui comun" al societății. Practic, este vorba de un stadiu nou de dezvoltare a statului respectiv, fapt ce poate impune adoptarea unei noi constituții (de exemplu, adoptarea Constituției Franței din anul 1795 – Constituția Anului II – care a înlocuit Legea fundamentală adoptată cu doi ani în urmă; Constituția Republicii Socialiste România din 21 August 1965; Constituția Franței din anul 1958 prin care s-au introdus schimbări în sistemul de separare a celor trei puteri).

Adoptarea unei noi constituții atrage după sine abrogarea expresă a constituției anterioare. În evoluția vieții constituționale a unor state este posibil ca o constituție anterioară să fie repusă parțial sau total în vigoare. Astfel, în România, după 23 august 1944, a fost repusă în vigoare prin Decret-lege, cu unele rezerve Constituția din 1923.

§2. Caracterul și legitimitatea constituțională a loviturilor de stat și a revoluțiilor sociale

Deseori, schimbările politice structurale din viața unui popor se produc ca urmare a unor lovituri de stat, puciuri, revolte populare sau chiar a unor revoluții sociale. Atragem de la început atenția că în știința politică nu există un model, în domeniul care ne interesează, care poate fi aplicat în toate statele și în toate situațiile când se produc astfel de evenimente politice. În situațiile când au loc lovituri de stat, puciuri, nu este neapărat nevoie să se adopte o nouă constituție (de exemplu: înlăturarea președintelui S. Allende în Chille în 1973; înlăturarea lui Hruşciov, secretarul general al P.C.U.S în 1964, puciul nereuşit împotriva lui Gorbaciov în vara anului 1991). Sunt însă și situații când o lovitură de stat este urmată de adoptarea unei constituții noi sau, oricum, de schimbarea substanțială a cadrului constituțional, întrucât a antrenat schimbarea regimului politic (de exemplu, înlăturarea mareșalului Antonescu în România la 23 august 1944 a fost imediat urmată de înlăturarea regimului politic impus prin Decretul nr. 3053 din 5 septembrie 1940 și repunerea în vigoare, cu unele rezerve, a Constituției din 1923, prin Decretul nr. 1626 din august 1944[1]; înlăturarea lui Mussolini în aprilie 1945 a fost urmată de restabilirea regimului parlamentar și liberal și alegerea, la 2 iunie 1946, a unei Adunări Constituante, însărcinată să redacteze o nouă Constituție a Italiei)[2].

---

[1] M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[2] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les régimes parlamentaires européens, PUF, Paris, 1978, p. 565. „De altfel, când are loc o revoluție și se întemeiază o nouă constituție, nedreptatea inerentă începutului și ducerea la îndeplinire a constituției nu îi scutește pe supuși să se supună noii ordini a lucrurilor, în calitate de cetățeni corecți, iar ei nu pot refuza să se supună onest autorității publice, care deține în prezent puterea. Monarhul detronat (care supraviețuiește acestei răsturnări) nu poate fi tras la răspundere pentru administrația sa anterioară, cu atât mai puțin pedepsit, atunci când, reîntors la condiția de cetățean, el preferă liniștea sa și a statului în locul

Sub aspect juridic, se poate discuta problema legitimităţii puciului şi, respectiv, a unei noi constituţii adoptate ca urmare a acestuia. În principiu, orice lovitură de stat sau puci sunt neconstituţionale, pentru că ambele evenimente politice sunt îndreptate împotriva ordinii constituţionale existente, adică a „legalităţii constituţionale" (folosim aici termenul de „legalitate constituţională" în sensul de cadru instituţional şi normativ de exercitare a puterii politice").[1]

În dreptul constituţional este fundamentat principiul potrivit căruia poporul este în drept să se revolte împotriva samavolniciei celor aflaţi la guvernarea statului. Se consideră că acest principiu a fost pentru prima dată enunţat în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului adoptată de Adunarea Naţională (Constituantă) a Franţei la 26 august 1789 şi inclusă ca Preambul în Constituţia din 1791. Articolul 2 al Declaraţiei prevede că „scopul tuturor asociaţiilor politice este de a conserva drepturile naturale şi imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt: libertatea, proprietatea, siguranţa şi rezistenţa la opresiune" (s.n.). După patru ani, o nouă Declaraţie (în 35 de puncte), adoptată ca Preambul al primei constituţii republicane din istoria politică a Franţei (1793), prevede în art. 35 că atunci când „guvernul încalcă drepturile poporului, insurecţia este pentru popor şi pentru fiecare parte a lui, cel mai sacru dintre drepturi şi cea mai indispensabilă dintre îndatoriri".

Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului adoptată în 1793 depăşeşte spiritul revoluţionar al Declaraţiei din 1789, întrucât nu se limitează la recunoaşterea „dreptului la rezistenţă împotriva opresiunii", enunţat în art. 33, ci consfinţeşte „dreptul la insurecţie" al poporului (art. 35).[2]

întreprinderii riscante de a părăsi ţara, rezistând ca pretendent la aventura redobândirii puterii, fie printr-o contrarevoluţie vizată în secret, fie cu ajutorul altor puteri. Când optează pentru cea din urmă posibilitate, dreptul său rămâne licit, întrucât revolta care şi uzurpase poziţia fusese nedreaptă" (*I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 173).

[1] „Revoluţiunea se poate defini în chipul următor: o schimbare politică în care violenţa joacă rolul decisiv. Ea consistă într-o serie de fapte legate între ele în mod manifest pentru a forma un tot, fapte care se atribuie unor cauze directe, a căror dată se poate mai mult sau mai puţin arăta. În astfel de revoluţiuni, forţa intervine totdeauna ca să le producă, precum intervine şi ca să le stingă" (a se vedea: *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Socec, Bucureşti, 1915, p. 426; *A. Esmein*, op. cit., p. 521, 1009-1010).

[2] Teoretizarea modernă a dreptului poporului la insurecţie a fost făcută, în special, de: *Locke*, Essay on civil gouvernment, p. 135-142; 208-209; *Wolff*, Ius naturae, vol. VIII, 980; *Blackstone*, Commentaries, cap. 1, p. 124; *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, cartea a VIII-a, Cap. XI; *Rousseau*, Contractul social, Cartea a II-a, Cap. 1. Dreptul poporului la rezistenţă împotriva tiraniei şi la insurecţie împotriva acesteia este fundamentat de autorii antici, între care Aristotel şi Cicero şi de primii autori creştini şi instituţionalizat încă în Evul Mediu în numeroase Bule care prevedeau dreptul poporului la rezistenţă faţă de opresiunea exercitată despotic de Guvernant. „Încercarea premeditată de a modifica cu orice preţ constituţia existentă prin forţă, este pasibilă de pedeapsă. Căci o astfel de transformare ar trebui să se întâmple prin intermediul poporului, care s-ar organiza în acest scop, şi nu prin legislaţie: rebeliunea sub o constituţie prezentă, este o răsturnare a oricărei relaţii civil-juridice, prin urmare, a oricărui drept, adică nu este o modificare a constituţiei civile, ci desfiinţarea sa, iar trecerea la alta mai bună, nu este o metamorfoză, ci o palingeneză, care necesită un nou contract social, asupra căruia cel precedent (acum anulat) nu are nicio influenţă" (*I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 189-190). În legătură cu problematica legalităţii şi a legitimităţii

În istoria constituțională se consideră că fundamentarea moral-politică a revoltei populare împotriva opresiunii datează încă din perioada preconstituțională (prerevoluționară) a coloniilor americane. Astfel art. 6 din Declarația drepturilor adoptată în Maryland, la 5 octombrie 1767, prevede că „doctrina non-rezistenței la puterea arbitrară și la opresiune este absurdă, servilă și distructivă a binelui și fericirii Umanității". De asemenea, Declarația drepturilor adoptată de colonia Virginia în 1776 (proiectul a fost întocmit de George Mason) prevede în art. 3 dreptul necontestat, inalienabil și imprescriptibil al poporului (sau al majorității comunității) de a se revolta împotriva unui guvern care i-ar înșela așteptările, putând să-l schimbe sau să-l răstoarne în orice modalitate pe care ar considera-o cea mai favorabilă bunăstării publice.[1]

Articolul 35 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1793 a legitimat (este adevărat, post-revoluționar) Revoluția de la 14 iulie 1789 împotriva absolutismului monarhic. Ca și în cazul Declarațiilor celor două colonii americane, art. 35 din Declarație a substituit legitimității dominației absolute exercitate de Rege (în cazul coloniilor americane, a dominației Coroanei engleze), legitimitatea voinței suverane a poporului răsculat.

Ținem să precizăm că legitimitatea revoltelor populare, indiferent care ar fi ponderea acestora, întemeiată pe art. 35 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1793, are doar o valoare morală, deși principiul în sine face parte dintr-un document constituțional. Facem această rezervă, întrucât revolta maselor este esențialmente anarhică, imprevizibilă sub aspectul finalităților sale și poate fi deturnată de la obiectivele sale nobile în anumite conjuncturi defavorabile[2]. Dacă am limita

---

în stabilirea constituțiilor, a se vedea și *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 77-78.

[1] A se vedea: *R.H. Nelson*, The Primary Sources of American Government, G.P. Putnam'sons, New York, 1991, p. 52; *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bills of Rights in Modern America, Indiana University Press, Bloomington, 1993, p. 5; Documents of the Pre-constitutional Period (Guide of U.S. Congress), Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 876. Constituția S.U.A. instituie în art. 1 parag. 8 clauza 15 dreptul Congresului de a lua măsuri pentru „reprimarea insurecțiilor". În spiritul Constituției S.U.A., insurecția echivalează cu un atac împotriva sistemului politic democratic instituit prin constituție. O astfel de insurecție poate fi deci reprimată. Documente internaționale recente (de exemplu, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a C.S.C.E.) instituie responsabilitatea statelor pentru reprimarea actelor de violență în scopul răsturnării ordinii democratice.

[2] Reluăm pentru caracterul lor pertinent unele abordări teoretice ale problematicii revoluției. „Nu există ceva mai înspăimântător decât o dizolvare totală a cârmuirii, care dă libertate mulțimii și face ca determinarea sau alegerea unei noi instituții politice să depindă de un număr care se apropie de cel al poporului în întregimea sa (căci niciodată nu va ajunge să cuprindă întreg poporul). Orice om înțelept ar dori să vadă atunci în fruntea unei armate puternice și ascultătoare, un general care să preia cu repeziciune controlul și să dea poporului, stăpânul pe care acesta este atât de nepregătit să-l aleagă. Așa de mică este corespondența faptelor și a realității cu aceste idei filosofice. Să nu ne lăsăm înșelați de organizarea politică instituită de Revoluție și să nu ne îndrăgostim atât de mult de o origine filosofică a guvernământului, încât să ni le imaginăm pe toate celelalte ca fiind monstruoase și eronate" (*D. Hume*, Eseuri politice, Ed. Incitatus, București, 2002, p. 46). „Ori de câte ori încearcă legislatorii să ia și să distrugă proprietatea oamenilor, sau să-i facă sclavi sub o putere arbitrară, ei ajung în stare de război cu oamenii, care sunt prin aceasta absolviți de orice supunere și sunt lăsați în seama adăpostului comun pe

legitimarea revoltei populare doar la postulate moral-politice, schimbările produse în urma ei ar avea doar un conţinut moral-politic. Totodată, revolta are, în substanţa ei, o încărcătură emoţională, o motivaţie incomplet sedimentată sub aspectul viitoarei ordini publice, sociale, economice sau juridice. De aceea, apreciem că legitimităţii populare (morale) a revoltelor poporului trebuie să-i urmeze în mod necesar o recunoaştere juridică bazată pe un text constituţional sau pe manifestarea într-o formă organizată democratic (constituţional) a sprijinului popular.

Aparent, rezolvarea acestei situaţii pare simplă: dacă lovitura de stat sau puciul întrunesc adeziunea sinceră, liber exprimată, aspiraţiile marii majorităţi a populaţiei (de exemplu, înlăturarea unui regim tiranic), ele sunt legitimate din punct de vedere politic, din punct de vedere juridic fiind legitimate de noua constituţie sau de un act constituţional.

Este posibil ca, prin amploarea sa socială şi prin forţele sale motrice, o lovitură de stat să capete proporţiile unei revoluţii sau să se transforme, în anumite condiţii politice interne şi externe într-o revoluţie. Fără doar şi poate, între puci şi revoluţie nu se pune semnul egalităţii, până la un punct ele având trăsături comune (reprezintă revolta unui nucleu social, politic sau militar, împotriva guvernanţilor). În ceea ce priveşte însă revoluţiile, baza lor socială este mai largă, au un program ideologic şi obiective clare, pot avea o structură instituţională embrionară.

Revoluţiile sociale (democratice) au o bază populară largă şi tind să reconfere poporului atributele suveranităţii. Spre deosebire de revoluţiile sociale, în cadrul loviturilor de stat populaţia nu participă efectiv la răsturnarea ordinii constituţionale contestate de pucişti, ci se limitează, în general, la aşteptarea rezultatelor puciului organizat, condus şi înfăptuit, aproape exclusiv de un grup minoritar, care are ca unic ţel să preia conducerea. În general, puciştii, în caz de victorie, nu vor schimba structural cadrul constituţional existent.

Problema raportului între constituţie şi revoluţie socială este foarte interesantă. Prin revoluţie se răstoarnă legalitatea constituţională existentă în momentul izbucnirii acesteia şi se pun bazele unei noi ordini constituţionale. Vechea constituţie va fi suspendată, revizuită sau, după caz, abrogată şi înlocuită cu alta care va consfinţi noile raporturi de forţe politice.

Se spune că revoluţia „dărâmă pentru a construi". Nu însă întotdeauna ceea ce se construieşte printr-o revoluţie socială exprimă progresul istoric. Astfel, revoluţiile socialiste au produs o discontinuitate în plan istoric, în plan juridic/constituţional, generând înlocuirea unor regimuri politice pluraliste, a unor tradiţii de guvernare democratice, cu regimuri autocrate[1].

---

care Dumnezeu l-a dat tuturor, împotriva forţei şi violenţei. Prin urmare, oricând legislativul va încălca această regulă fundamentală a societăţii şi fie din ambiţie, fie din frică, nebunie sau corupţie va încerca să devină el însuşi stăpânul vieţilor, libertăţilor şi averilor oamenilor, sau să acorde oricui altcuiva o putere absolută, prin acest abuz de încredere membrii săi îşi pierd dreptul la putere, drept pe care oamenii l-au aşezat în ei, în cu totul alte scopuri, şi îl transferă oamenilor care au dreptul de a-şi recupera libertatea originară şi, prin întemeierea unui nou legislativ (aşa cum îl vor găsi ei potrivit), pot să-şi asigure propria siguranţă şi adăpost, acesta fiind scopul pentru care ei sunt în societate" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă. Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 191-192).

[1] *T. Skocpol*, States and Social Revolutions, Cambridge, University Press, London, 1984. Sunt analizate revoluţiile din Franţa, Rusia şi China. A se vedea, în acest sens, şi *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitionnel, Masson, Paris, 1983, p. 73-74.

Noile structuri de putere instituite în urma insurecțiilor, loviturilor de stat, revoluțiilor prezintă tendința de a prelua puterea de comandă și de a exercita în exclusivitate anumite prerogative ale autorității statale, care în condițiile de normalitate politică, revin autorităților publice desemnate electoral. Acest fenomen este general și repetabil în timp.

Actele normative emise de noile organisme pot căpăta un conținut constituțional pentru că reglementează raporturi sociale fundamentale, de natura celor care apar în procesul de exercitare a puterii și, de asemenea, pentru că provin de la structuri de guvernare care au concentrat puterea supremă în stat. Trebuie observat că în doctrina constituțională clasică s-a subliniat constant că învestirea unei autorități cu putere constituantă originară se face expres prin lege și nu ca rezultat al cuceririi neconstituționale a puterii politice.[1]

În aceste condiții, numai convențional se poate admite caracterul constituțional al unor acte normative emise de noua putere, rezultată din lovitura de stat, insurecție sau revoluție și numai sub rezerva sprijinului popular al schimbărilor politice respective. După părerea noastră, intră în această categorie de acte constituționale Decretul Regal nr. 1626 din 31 august 1944 prin care s-a repus în vigoare cu unele rezerve Constituția din 1923 și s-a stabilit o altă modalitate de exercitare a puterii legislative. Prin actul constituțional menționat s-a prevăzut – prin derogare de la textul constituțional din 1923 – că „până la organizarea Reprezentanței Naționale, puterea legislativă se exercită de către Rege la propunerea Consiliului de Miniștri". Natura constituțională a dispozițiilor citate este incontestabilă.

De asemenea, întrunește aceleași caracteristici și Decretul-Lege nr. 2/1989 pentru constituirea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale. Potrivit Decretului-lege menționat, Consiliul FSN, ca organ suprem al puterii de stat (denumirea este improprie față de noile realități politice, întrucât, teoretic, contravine principiului separației puterilor), avea printre altele, atribuția de a emite decrete cu putere de lege și decrete. Totodată, acest act normativ (constituțional) a revizuit Constituția din 21 august 1965 prevăzând în art. 10 că „sunt și rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial" (Titlurile III și V ale Constituției socialiste din 1965).

Prin urmare, se poate considera că cele două acte normative au avut un caracter cvasiconstituțional (în afara tiparelor clasice ale teoriei constituționale dar legitimate politic prin sprijinul popular).

Nu putem fi însă de acord cu aprecierea că prin modul de constituire, prin rolul și funcțiile asumate în condițiile vidului de putere existent, Frontul Salvării Naționale, structurile sale, s-au definit ca o veritabilă putere constituantă originară și că, practic, Frontul Salvării Naționale a preluat exercițiul suveranității naționale, iar actele pe care le-a elaborat au fost acte cu caracter constituțional.[2]

Potrivit teoriei clasice a dreptului constituțional o „veritabilă putere constituantă originară" rezultă doar din alegeri democratice și libere și nu din răsturnarea unei

---

[1] A se vedea, în acest sens, *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 31. Acesta este și motivul pentru care anunțul făcut în Comunicatul către Țară al C.F.S.N. din 22 decembrie 1989 privind înființarea unui „Comitet de redactare a noii Constituții va începe să funcționeze imediat", nu are valoare juridică.

[2] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 9.

ordini constituţionale (nu luăm aici în discuţie caracterul regimului politic consacrat de ordinea constituţională răsturnată).

Opinia menţionată este infirmată chiar de conţinutul Decretului-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi Preşedintelui României, care prevedea în art. 80 că parlamentul rezultat din alegeri generale va funcţiona ca Adunare constituantă. Dacă FSN ar fi întrunit prerogative de putere constituantă originară, pe care, logic, le-a preluat CPUN, acest organism ar fi „putut" adopta noua constituţie a ţării, fără a se mai recurge la alegeri pentru formarea unui Parlament Constituant, cu atât mai mult cu cât anterior fusese numită o comisie însărcinată să elaboreze un proiect de constituţie.

Mai trebuie adăugat că atât Consiliul FSN, cât şi CPUN nu au avut un caracter constituţional pur, întrucât nu au fost expresia manifestării voinţei suverane a electoratului, ci a voinţei unui organism politic revoluţionar şi, respectiv, a voinţelor forţelor politice. Membrii celor două organisme nu au fost desemnaţi de electorat – condiţie *sine qua non* a caracterului unui organism reprezentativ.

Calitatea membrilor CPUN, ca reprezentanţi ai anumitor partide s-a răsfrânt asupra naturii actelor normative adoptate, cărora le-a imprimat un caracter cvasiconstituţional. Ne referim îndeosebi la Decretul-lege nr. 92/1990 care, în afară de prevederi electorale, a conţinut dispoziţii cu caracter constituţional (consacrarea principiului separaţiei puterilor, a pluralismului, structurii Parlamentului, reînfiinţarea instituţiei prezidenţiale, atribuţiile şefului statului ş.a.).

Este interesant de observat, că nici noile structuri de putere instituite după 23 august 1944 şi care au funcţionat în baza Decretului Regal nr. 1626 din 31 august 1944 nu s-au constituit ca putere constituantă originară. Astfel, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate chiar în toamna anului 1944, „Reprezentanţa Naţională prevăzută de art. III din Înaltul Decret de la 31 august 1944, va fi o Adunare Constituantă."[1]

Legitimarea politică (populară) a unei revoluţii victorioase nu are efect din punct de vedere constituţional, dacă revoluţia nu este legitimată şi juridic. În acest sens, în România, la 22 decembrie 1989, Consiliul Frontului Salvării Naţionale a făcut o declaraţie politică anunţând, printre altele, dizolvarea structurilor de putere ale regimului politic socialist: Marea Adunare Naţională, Preşedinţia, Consiliul de Stat, precum şi consiliile populare ca organe locale ale puterii de stat.[2] De asemenea, în Declaraţie se enunţau unele dintre obiectivele revoluţionare. Întrucât Frontul Salvării Naţionale reprezenta la acea dată o structură de putere rezultată din revolta populară izbucnită la 22 decembrie 1989 şi îşi asumase prerogative de guvernare, Declaraţia menţionată echivala cu un act de legitimare populară a revoltei în sine.

Pe data de 26 decembrie 1989 a fost adoptat Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale ca organ suprem al puterii de stat şi a consiliilor teritoriale ale acestuia, prin care s-a reafirmat dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist[3]. Practic, acest act normativ cu valoare cvasiconstituţională a abrogat tacit Titlul III şi Titlul V ale Constituţiei din anul 1965 şi a consfinţit juridic principiul pluralismului şi principiul separaţiei celor trei

---

[1] *T. Broşteanu*, Actul de la 23 August şi urmările lui, Bucureşti, 1944, p. 37. A se vedea, în acest sens, şi *G. Costi*, Necesitatea unei noi constituţiuni, Bucureşti, 1945.

[2] M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

[3] M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

puteri. Actul normativ menționat a legitimat astfel, din punct de vedere constituțional, preluarea puterii de către Frontul Salvării Naționale.

Atragem atenția că nu trebuie să se confunde schimbarea regimului politic al unei țări cu schimbarea guvernului, chiar dacă aceasta intervine într-un moment de criză politică, care pune sub semnul întrebării stabilitatea statului și soarta unor instituții ale acestuia sau legitimitatea unor lideri politici (de exemplu, schimbarea guvernului Roman în octombrie 1991).

§3. Organismul competent să adopte Constituția

Potrivit schemei teoretice clasice, este competent să adopte o nouă constituție organul care deține sau care a fost învestit cu putere constituantă originară. În condiții de normalitate politică și de stabilitate a instituțiilor de guvernare, a jocului politic democratic bazat pe pluralism și dialog social, desemnarea și învestirea unui anumit organism reprezentativ la nivel național se asigură prin alegeri democratice. În condiții de criză politică, de schimbare calitativă a realităților sociale și a raporturilor între forțele politice sau în situația în care în viața unui stat intervin evenimente de importanță națională privind sistemul de guvernare, poate apărea tendința de a monopoliza puterea, de a domina alte forțe politice sau sociale. Această tendință este evidentă și se manifestă cu putere atât la nivelul indivizilor, grupurilor sociale, a organizațiilor neguvernamentale cât și la nivelul unor formațiuni politice.

Iată de ce are importanță practic-politică întrebarea prof. Cadoux: „cine deține puterea?", pusă în contextul adoptării unei constituții[1].

Întrebarea este pe deplin justificată de faptul că deținătorii puterii politice – organismul statal, formațiunea politică sau grupul social care exercită cea mai mare influență în conducerea politică și stăpânește instrumentele de formare și exprimare a voinței populare – au posibilitatea și capacitatea de a orienta procesul de elaborare a proiectului de constituție sau îl redactează în exclusivitate.

Aceste observații sunt rezultate ale unor analize politice și sociologice privind modul în care constituanții din diferite epoci istorice și din diferite țări au impus propria „viziune" asupra conținutului și caracterului constituției pe care au redactat-o și au adoptat-o. Este adevărat că unele dintre aceste constituții au fost eminamente democratice și liberale.

De pildă, Partidul Național Liberal – formațiune politică cu o putere predominantă în România după primul război mondial – a deținut rolul principal în adoptarea Constituției din anul 1923, al cărui proiect a fost pregătit în cercul său de studii și îmbunătățit de proprii deputați. Constituția respectivă a fost apreciată în epocă, până în preajma guvernării personale a regelui Carol al II-lea, ca o „Constituție de partid" sau ca o „Constituție a unei dictaturi de partid". Aprecierile aparțin Partidului Țărănesc și liderilor săi din acea vreme.[2] Aceasta nu a împiedicat mai târziu Partidul Național Țărănesc să guverneze potrivit constituției liberale și să o apere cu tărie.

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 204 și urm.

[2] *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituția din 1923, Ed. Politică, București, 1983, p. 159-222; *A. Banciu*, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988, p. 45-57.

B.C.U. „M. EMINESCU" DREPT

În formele de guvernământ monarhice, puterea constituantă originară poate aparţine Regelui. Potrivit acestei proceduri, monarhul „făcea cadou" supuşilor săi sau „acorda" acestora o constituţie izvorâtă din propria voinţă şi augusta sa grijă pentru „Binele comun" (de exemplu: Constituţia României din februarie 1938 pregătită sub autoritatea regelui Carol al II-lea şi apoi „supusă naţiunii române spre bună ştiinţă şi învoire sub lozinca: *Salvarea României contemporane*[1], Statutul Albertin din Italia, Carta constituţională din anul 1814 „oferită" de Ludovic al XVIII-lea revenit pe tronul Franţei după detronarea împăratului Napoleon I; Constituţia Belgiei din anul 1831 ş.a.).

În cazul constituţiilor concedate sau octroiate, nu se solicită, în principiu, acordul sau manifestarea reală de voinţă a poporului. Şeful statului (monarhul) este cel care concede, acordă constituţia. În acest caz, poporul nu participă efectiv la adoptarea Legii fundamentale. Având un drept exclusiv de a conceda constituţia, şeful statului va avea dreptul să o revizuiască oricând.

În regimurile politice democratice, puterea constituantă este deţinută de popor în virtutea suveranităţii sale[2]. Modalităţile practice de exercitare a acestei puteri diferă de la un sistem la altul.

Pot fi însă prezentate unele modalităţi mai des folosite:

a) poporul exercită această putere prin reprezentanţii săi aleşi (Adunarea Constituantă sau Convenţie). Organismul desemnat să adopte constituţia este ales prin sufragiu universal, cu un mandat concret: adoptarea constituţiei (de exemplu, art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990). După adoptarea noii constituţii, acest organism îşi încetează activitatea, continuând să funcţioneze ca Adunare legiuitoare obişnuită. Se poate prevedea chiar şi un anumit termen în care organismul învestit cu prerogative de putere constituantă originară este însărcinat să adopte constituţia.

Într-un regim democratic pluralist, Adunarea Constituantă aleasă prin vot universal va fi alcătuită din reprezentanţii mai multor partide sau grupări politice. Dacă fiecare dintre ele întruneşte o largă adeziune a electoratului, este de presupus că cei aleşi în Adunarea Constituantă vor fi cu adevărat reprezentanţi ai întregii naţiuni, dar vor exprima, pe lângă interesele naţionale, şi interesele şi ideologia de partid. Acest organism nu trebuie confundat cu Comisia Constituţională care redactează proiectul constituţiei. Adunarea Constituantă este în general, Parlamentul;

b) poporul exercită direct puterea. În asemenea situaţii, proiectul de constituţie întocmit de un organism învestit cu această prerogativă, este supus direct aprobării poporului. Un asemenea procedeu este cunoscut, îndeosebi, în Elveţia.[3] De asemenea, recenta Constituţie a Rusiei a fost adoptată prin referendum constituant. O asemenea modalitate, cum a fost cea la care a recurs preşedintele Elţîn, caracterizează aşa numitele regimuri politice „cezariste".

Alteori, constituţia întocmită şi practic adoptată de o Adunare Constituantă aleasă în acest scop, este supusă poporului spre aprobare în cadrul unui referendum (de exemplu, Constituţia Franţei din 1958 şi Constituţia României din 1991);

---

[1] *M. Muşat, I. Ardeleanu*, România după Marea Unire, vol. II, Partea a II-a, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988, p. 801-803.

[2] *C. Leclercq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Librairies Techniques, Paris, 1979, p. 87.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 205.

c) este posibil ca Parlamentul să se transforme, fără alegeri generale, în Adunare Constituantă și să adopte o nouă Lege fundamentală.

În regimurile politice ale fostelor state socialiste, constituțiile au fost aprobate într-o procedură pseudodemocratică. Practic, puterea politică fiind concentrată în vârful unei piramide totalitare, proiectul unei constituții a reflectat interesele, ideologia acesteia și mai puțin aspirațiile electoratului. Dezbaterile și aprobarea proiectului de constituție în Constituantă, după ce anterior fusese aprobat în structurile partidului unic, s-au redus în fapt la aclamații sub care se aflau pasivismul dar și oportunismul parlamentarilor[1].

§4. Clasificarea constituțiilor după modul lor de adoptare

Doctrina constituțională clasică oferă o interesantă clasificare a constituțiilor, luând drept criteriu modul lor de adoptare. Se pot distinge, astfel, patru categorii sau tipuri de constituție:

a) constituția octroiată sau concedată;
b) constituția-pact;
c) statutul;
d) constituția-convenție.

După cum am arătat deja, *constituția concedată* este inițiată și adoptată sub autoritatea șefului statului (monarhului). Acest tip de constituție caracterizează regimurile monarhice, în care șeful statului are puteri absolute. Constituțiile concedate pot, însă, să consfințească și obligații impuse monarhului.

Constituția pact exprimă echilibrul de forțe – rezultat întotdeauna dintr-un compromis militar sau politic – între monarh și Reprezentanța națională.

Statutul este, din punct de vedere al formei, o constituție concedată, dar adoptată prin plebiscit. Inițiativa elaborării statutului aparține monarhului, dar acesta o supune ratificării populare prin procedura democratică a plebiscitului.

Constituția-convenție este adoptată de un organism de suveranitate națională, special ales pentru adoptarea constituției și învestit în acest scop cu putere constituantă originară.

În literatura de specialitate este menționată și *constituția parlamentară* care este inițiată, dezbătută și adoptată de parlament[2].

---

[1] A se vedea, în acest sens, Comunicatul C.C. al P.C.US, Prezidiului Sovietului Suprem al U.R.S.S. din 21 decembrie 1972, în Pravda din 22 decembrie 1972, prin care se anunța hotărârea acestor organisme de a elabora noul proiect de constituție, după ce anterior Hrușciov declanșase acest proces în ianuarie 1959. În Republica Populară Chineză, în august 1977, cel de-al XI-lea Congres al P.C.C a decis elaborarea unei noi constituții. Proiectul a fost întocmit de o comisie prezidată de secretarul general al Partidului Comunist Chinez din acea vreme, Hua Guafeng și a fost aprobat de către Comitetul Central al partidului, înainte de a fi înaintat Adunării Populare Naționale. Printr-o procedură similară au fost elaborate și adoptate și constituțiile socialiste în România în 1948, 1952 și 1965.

[2] *I. Muraru,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 60. În legătură cu categoriile de constituții clasificate după modul lor de stabilire, a se vedea: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Târgu-Mureș, Cluj-Napoca, 1993, p. 57-58; *I. Muraru*, op. cit., p. 58-60; *I. Deleanu,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 270-271.

§5. Revizuirea constituţiei

Revizuirea constituţiei constă în *modificarea acesteia prin reformularea, abrogarea anumitor articole sau prin adăugarea unui text nou.*

Reformularea unui text: prin Legea nr. 1/1968 a fost reformulat art. 79 al Constituţiei din 1965; textul iniţial prevedea că „sfaturile populare sunt organe locale ale puterii de stat în regiuni, raioane, oraşe şi comune". Deoarece Legea nr. 2/1968, privind noua împărţire administrativ-teritorială a ţării, a stabilit alte unităţi administrativ-teritoriale, în locul regiunilor şi raioanelor şi a introdus în cadrul acestora municipiul, art. 79 al Constituţiei din 1965 a fost reformulat astfel: „consiliile sunt organele locale ale puterii de stat în unităţile administrativ-teritoriale în care au fost alese"[1].

Abrogarea unor articole: prin Decretul-lege nr. 2/1989 (art. 10) s-a stabilit că „sunt şi rămân dizolvate toate structurile de putere ale fostului regim dictatorial". Ca atare, au fost abrogate implicit: art. 42 („Marea Adunare Naţională, organul suprem al puterii de stat este unicul organ legiuitor al Republicii Socialiste România"); art. 62 („Consiliul de Stat al Republicii Socialiste România este organ suprem al puterii de stat, cu activitate permanentă, subordonat Marii Adunări Naţionale"); art. 71 („Preşedintele Republicii Socialiste România este şeful statului şi reprezintă puterea de stat în relaţiile interne şi internaţionale ale Republicii Socialiste România"). În fapt, în baza art. 10 din Decretul-lege nr. 2/1989, se consideră abrogat implicit întregul Titlu III al Constituţiei din 1965 referitor la „organele supreme ale puterii de stat"[2]. Parlamentele fostelor ţări socialiste au abrogat expres articolul din Constituţie referitor la rolul conducător al partidului comunist în societate.

Adăugarea unui text nou: prin Legea nr. 19/1986 s-a modificat art. 43 al Constituţiei R.S.R., introducându-se o atribuţie nouă a M.A.N. Potrivit modificării, art. 43 pct 3 din Constituţie a căpătat următoarea formulare: „Marea Adunare Naţională hotărăşte consultarea poporului, prin referendum, asupra măsurilor de importanţă deosebită care privesc interese supreme ale ţării"[3].

Dreptul fiind, în general, un fenomen social dinamic, este supus schimbărilor care se produc în societate. Normele şi principiile constituţionale nu fac nicio excepţie de la această regulă. În favoarea ideii de revizuire a Constituţiei pot fi invocaţi atât factori de natură politică, cât şi factori de natură juridică[4].

Din punct de vedere politic, este cunoscut că orice constituţie exprimă realităţile politice existente în momentul adoptării sale. În cazul schimbării profunde a acestor realităţi, este firesc să se modifice şi constituţia. Din punct de vedere juridic, constituţia fiind în esenţa sa o lege, aceasta este supusă în mod firesc modificării. În art. 28 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, ce figurează ca preambul al Constituţiei din 1793, se arată că „un popor are întotdeauna dreptul de a reexamina, corecta şi de a schimba propria constituţie. O generaţie nu poate subjuga cu legile sale generaţiile viitoare"[5].

---

[1] B. Of. nr. 16 din 16 februarie 1968.

[2] B. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[3] B. Of. nr. 64 din 27 octombrie 1986.

[4] A se vedea, pe larg, *C. Debbasch şi alţii,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economia, Paris, 1993, p. 88 şi urm.

[5] Principiul revizuirii constituţiei fusese deja enunţat în art. 1 din Titlul VII al Constituţiei din 1791 („Adunarea Naţională Constituantă declară că Naţiunea are dreptul imprescriptibil

Prin urmare, orice constituție este supusă modificării, indiferent care ar fi forma (reformularea ori abrogarea unui articol sau introducerea unei dispoziții constituționale noi). De obicei, posibilitatea, ca și procedura de revizuire, sunt expres prevăzute chiar în textul legii fundamentale. Absența din textul constituției a unor proceduri referitoare la revizuirea acesteia poate genera grave tensiuni între diferitele forțe politice existente în societate (îndeosebi partidele politice), care, fiind interesate să inițieze sau să propună anumite modificări în legea fundamentală, nu ar putea să facă acest lucru datorită lipsei unei proceduri corespunzătoare.

Tot atât de periculoasă prin efectele sale destabilizatoare, este și practica de a modifica oricând o constituție. O asemenea practică este posibilă, în special în regimuri politice nedemocratice, fiind inițiată fie de un partid politic, având o largă majoritate parlamentară, fie de un lider susținut de anumite cercuri sau forțe politice în scopul de a-și consolida hegemonia asupra opoziției, sau de a-și realiza anumite interese de natură politică și economică sau particulare.

Fără a se renunța la ideea necesității obiective a perfecționării cadrului constituțional corespunzător schimbărilor ce au loc în societate și voinței poporului, cerințelor politice conjuncturale în vederea revizuirii facile și repetate a Legii fundamentale, se poate conchide că soluția optimă este stabilirea unui echilibru între cele două tendințe și alegerea corectă a momentului revizuirii, precum și stabilirea clară a conținutului acesteia. În orice situație trebuie să primeze voința clară și expres formulată a poporului sau a reprezentanților săi.

§6. Distincția între constituția suplă și constituția rigidă

Din punct de vedere al procedurii de revizuire, constituțiile sunt suple sau rigide. *Constituția suplă este o constituție a cărei revizuire se înfăptuiește, practic prin votarea, fără o procedură specială, a unei legi ordinare.*[1] Prin acesta chiar principiul supremației constituției este compromis. Se înțelege că o constituție cutumiară este suplă și, deci, întotdeauna adaptabilă la schimbările din societate. În epoca modernă, exemple de astfel de constituții sunt foarte puține. În literatura de specialitate este menționată, în acest sens, Constituția Africii de Sud din 1961.

Constituția României din 1965 a fost în realitate o constituție suplă, deși votul cerut pentru modificare era de 2/3 din numărul total al deputaților M.A.N. Ea a fost modificată expres de zece ori și implicit o dată prin Decretul-lege nr. 2/1989.

Constituția rigidă este o constituție a cărei modificare se dovedește a fi mai dificilă decât cea a unei legi ordinare, datorită procedurii cerute, care implică în general colaborarea mai multor organisme constituționale și votul unei majorități calificate, adică 2/3 din numărul membrilor parlamentului. În epoca contemporană, tendința constituanților este de a adopta constituții rigide.

Aprecierea unei constituții ca fiind rigidă impune nu numai analiza dispozițiilor constituționale, ci și a vieții politice în general. Existența unui partid dominant, masiv reprezentat în parlament – ai cărui membri respectă cu strictețe normele de disciplină

---

de a schimba constituția sa"). A se vedea: *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992, p. 42; *A. Esmein*, op. cit., p. 509-512.

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 209-210.

de partid – asigură oricând și cu ușurință modificarea Legii fundamentale, întrunind fără nicio dificultate numărul de voturi cerut pentru modificarea unei constituții.

Motivul revizuirii unei constituții este foarte diferit, nu numai de la țară la țară, dar chiar în cadrul aceleași țări. Transformările profunde în viața socială, care afectează vreuna dintre instituțiile de guvernare sau diferite alte norme constituționale, impun revizuirea legii fundamentale; o constituție poate fi revizuită și în situații de criză politică, ca un mijloc de rezolvare a acesteia. Doctrina constituțională s-a oprit, în general, la câteva cazuri mai des întâlnite:

a) producerea unui eveniment politic marcant (de exemplu, Constituțiile unor foste țări socialiste au fost modificate după 1989 prin abrogarea expresă a dispozițiilor constituționale referitoare la rolul conducător al partidului comunist în societate);

b) schimbări produse în structura organismelor guvernante (de exemplu, instituirea funcției prezidențiale în sistemul constituțional român în 1974);

c) transformarea denumirii unor organisme prin care se exercită puterea publică (de exemplu, transformarea în 1961 a Prezidiului Marii Adunări Naționale în Consiliul de Stat);

d) procedura unor schimbări în organizarea și funcționarea unuia sau unora dintre organismele prin care se exercită guvernarea (de exemplu: Reforma constituțională din Franța din 1962 a schimbat procedeul alegerii indirecte a președintelui republicii, cu votul direct al tuturor alegătorilor; în 1913, Constituția S.U.A. a fost modificată prin abrogarea Amendamentului nr. 16, potrivit căruia senatorii urmau să fie aleși de populația statului respectiv; Amendamentul nr. 22 al aceleiași constituții, adoptat în 1951, a precizat că „nicio persoană nu va fi aleasă în funcția de Președinte mai mult de două ori și nicio persoană care a deținut funcția de președinte sau a activat ca președinte de peste doi ani din durata unui mandat acordat prin alegeri unei alte persoane, nu va fi aleasă în funcția de președinte mai mult de o dată").

§7. Revizuirea implicită și falsa revizuire

Orice constituție scrisă fixează, printre altele, coordonatele generale ale întregului sistem de drept, principiile sale fundamentale. Astfel, normele dreptului civil, penal, administrativ, financiar, al muncii, familiei ș.a. concretizează principiile și normele constituționale. Desigur, sunt și norme juridice de drept civil, penal ș.a. care nu asimilează reglementări ce alcătuiesc ordinea constituțională. De pildă, art. 969 din Codul civil, potrivit căruia, „convențiile legal făcute au putere de lege între părțile contractante. Ele se pot revoca prin consimțământul mutual sau din cauze autorizate de lege", nu are nicio legătură cu vreuna dintre dispozițiile constituționale.

Rezultă de aici cerința ca principiile și normele cuprinse în constituție – atâta timp cât constituția este în vigoare – să se bucure de stabilitate. Prin urmare, să nu existe niciun dubiu asupra existenței și valabilității lor. Nu se va putea asigura o asemenea stabilitate dacă legea fundamentală va fi modificată implicit.

Revizuirea implicită a constituției poate să rezulte din adoptarea unei norme juridice al cărei conținut derogă de la prevederile constituționale. În acest caz se cere ca adoptarea unei asemenea norme să nu se fi făcut printr-o lege de modificare a constituției, ci printr-o simplă lege ordinară sau chiar printr-o lege organică. De pildă, dacă, în

pofida art. 62 alin. (2) din Constituția României („Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație"), printr-o lege electorală s-ar prevedea că asemenea organizații ar avea dreptul și la un fotoliu senatorial, iar respectiva dispoziție s-ar aplica cu prilejul constituirii parlamentului, derogându-se astfel de la dispoziția constituțională, am fi în prezența unei revizuiri implicite a Constituției.

O revizuire implicită a constituției poate consta, de asemenea, din neaplicarea repetată a unei dispoziții constituționale care, potrivit legii fundamentale, ar urma să se aplice cu o anumită periodicitate (de pildă, dacă Avocatul Poporului deși este dator, potrivit art. 60 din Constituție, să prezinte anual raportul de activitate celor două corpuri legiuitoare sau la cererea acestora, nu își respectă această obligație constituțională; de asemenea, dacă președintele țării nu prezintă Parlamentului în timpul mandatului său niciun mesaj cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, rezultă că Legea fundamentală a fost modificată implicit).

Revizuirea sau modificarea implicită a constituției se poate produce și în situația în care Parlamentul ar adopta o lege ordinară care derogă în mod vădit de la litera constituției, forul legislativ considerând însă că legea respectivă păstrează nealterat „spiritul constituantului". Dacă într-o asemenea situație ipotetică, Curtea Constituțională, sesizată cu privire la neconstituționalitatea legii, ar aprecia că legea în cauză este totuși constituțională, aceasta urmând a fi promulgată, înseamnă că Legea fundamentală a fost modificată implicit.

În cazul evocat ipotetic, modificarea adusă constituției ar consta în schimbarea, prin intermediul unei legi organice sau ordinare, a conținutului unei norme constituționale, justificându-se că norma prin care s-a făcut derogarea corespunde „spiritului constituției".

În condițiile în care s-ar acorda unui organism, competența să aprecieze constituționalitatea unei legi exclusiv în „spiritul" constituției, dar nu și în „litera" acesteia, se poate însă deschide calea unor permanente modificări implicite a Legii fundamentale – acțiune cu grave consecințe nu numai pe plan juridic, ci și politic, economic și social.

În concluzie, se poate reține că *modificarea implicită a constituției constă în schimbarea unor dispoziții ale acesteia, fără a se recurge la procedura de revizuire prevăzută în însăși Legea fundamentală, ci la altă procedură.* Practic, revizuirea implicită, indiferent care ar fi motivele și procedeul utilizat, are ca rezultat încălcarea constituției.

O formă mult mai gravă a revizuirii este falsa revizuire sau frauda constituțională. Ea constă, de pildă, în schimbarea, printr-o modificare legală a constituției, a regimului politic consacrat în textul inițial al constituției, fără a se schimba în mod corespunzător și cadrul constituțional. Astfel, dacă printr-o revizuire a constituției care, inițial ar prevedea un regim parlamentar clasic, s-ar introduce în sistemul constituțional respectiv elemente ale sistemului politic prezidențial (de exemplu: schimbarea răspunderii Guvernului față de Parlament cu o răspundere a acestuia față de președinte; schimbarea procedurii alegerii președintelui de către Parlament cu procedura alegerii

preşedintelui prin vot universal direct), în felul acesta preşedintele nemaifiind subordonat Parlamentului, Constituţia respectivă ar fi revizuită prin fraudă.

În doctrina constituţională franceză se consideră că Reforma constituţională impusă de preşedintele De Gaulle în 1962 în virtutea art. 11 al Legii fundamentale, care îi conferea prerogativa de a supune unui referendum orice proiect de lege privind organizarea autorităţilor publice, s-a făcut cu încălcarea Constituţiei. Exercitând această prerogativă, Preşedintele Franţei a propus un proiect de lege pe care l-a supus consultării referendare a electoratului. Proiectul prevedea prin derogare de la prevederile constituţionale, că Şeful Statului se va alege prin vot universal direct. În acest fel, s-a schimbat modul de alegere a şefului statului printr-o lege care nu avea caracter constituţional. Revizuirea Constituţiei rezultată din adoptarea prin referendum a proiectului de lege prezidenţial, a fost apreciată în literatura de specialitate franceză ca o abatere de la spiritul şi litera Constituţiei. Faptul că revizuirea a fost aprobată de electorat, care şi-a manifestat astfel voinţa suverană, nu schimbă, în opinia unor autori, „esenţa constituţională" a reformei. Obiectivul urmărit în speţă ar fi trebuit să fie realizat prin metode constituţionale[1].

§8. Procedura de revizuire

Toate constituţiile scrise prevăd o anumită procedură de modificare a acestora, adică stabilesc:

a) organul care propune modificarea;

b) organul care votează propunerea de modificare;

c) majoritatea voturilor cerută pentru adoptarea propunerii de revizuire.

Dreptul de a iniţia modificarea constituţiei are o mare importanţă, organului învestit cu această prerogativă revenindu-i atribuţia de a întocmi proiectul de modificare sau cel puţin de a orienta pregătirea acestuia.

În regimurile politice autoritare, această prerogativă revine, în realitate, puterii executive, şi este prevăzută chiar în textul Constituţiei.

În regimurile politice democratice, dreptul de iniţiere a modificării constituţiei aparţine poporului, care îl exercită prin referendum (Elveţia), sau parlamentului. Cu toate acestea, procedura cea mai răspândită în practica constituţională actuală este conferirea acestui drept şefului statului şi parlamentului, care acţionează împreună. Se realizează, astfel, un echilibru, niciunul dintre cele două organisme neputând să ignore rolul celuilalt în procesul revizuirii. Potrivit art. 150 din noua Constituţie a României, revizuirea acesteia poate fi iniţiată de preşedintele ţării, la propunerea guvernului, de cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor sau al senatorilor, precum şi de 500.000 de cetăţeni cu drept de vot. În sistemul constituţional românesc, proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptate de cele două Camere, cu o majoritate de cel puţin 2/3 din numărul membrilor fiecărei camere. Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum.

În Constituţia României din 1923, de pildă iniţiativa revizuirii revenea regelui sau oricăreia dintre Adunările Legiuitoare (Adunării Deputaţilor şi Senatului). După insta-

---

[1] A se vedea, în acest sens: *G. Burdeau*, op. cit., p. 94-96; *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 145.

urarea puterii autoritare a regelui Carol al II-lea, noua Constituție (din februarie 1938) a prevăzut că inițiativa revizuirii revenea, în total sau în parte, exclusiv Regelui, după consultarea corpurilor legiuitoare care indicau textele ce urmau a fi revizuite. În constituțiile socialiste, competența de a modifica constituția revenea Parlamentului. În realitate, acesta transpunea în formă juridică modificările hotărâte de partidul comunist.

Procedura cea mai greoaie de modificare este cea bazată pe teoria așa numită a „paralelismului" sau „simetriei" formelor. Potrivit acestei teorii, pentru a se modifica o constituție, este necesar să se urmeze aceeași procedură folosită pentru adoptarea ei. Procedura clasică este o procedură solemnă, constând în a-i cere parlamentului exprimarea unui vot asupra textului revizuit, care să întrunească cel puțin 2/3 din numărul mandatelor parlamentare. Se poate, de asemenea, prevede ca revizuirea să fie aprobată prin referendum popular sau ca acesta să urmeze votului exprimat în parlament. În statele federale se cere în general, ca statele membre ale federației să ratifice modificarea Constituției, aprobată în Parlamentul federal (de exemplu, în S.U.A.).

Este necesar ca procedura de revizuire să fie clară și precisă. O asemenea cerință este o condiție a bunei funcționări a instituțiilor constituționale și a încrederii între partidele politice, precum și a populației în instituțiile constituționale[1].

Constituția Franței distinge două proceduri distincte pentru revizuirea acesteia:

a) articolul 85 din Constituție prevede o procedură simplă pentru modificarea anumitor articole (Titlul 12, referitor la comunitatea de teorii);

b) articolul 89 îmbină procedura votului exprimat de parlament cu procedura referendumului. Acest articol stabilește procedura normală a revizuirii.

În practică, s-a mai adăugat o „procedură" de revizuire așa cum am arătat deja, pe această cale revizuindu-se chiar o dispoziție cuprinsă în Legea fundamentală.[2]

În practica constituțională a unor state se întâlnesc și cazuri în care modificarea unor dispoziții constituționale este interzisă. Astfel, nu se poate modifica „forma republicană de guvernământ" [art. 89 alin. (5) din Constituția Franței și art. 152 din Constituția României]. De asemenea, este interzisă revizuirea Constituției în situațiile în care este știrbită integritatea teritorială a unui stat [art. 89 alin. (4) din Constituția Franței]. În noua Constituție a României, pe lângă cazul menționat mai sus, nu pot forma obiectul revizuirii dispozițiile privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, independența justiției, pluralismul politic, limba oficială. De asemenea, prin revizuire nu pot fi suprimate drepturile și libertățile cetățenilor sau garanțiile acestora.

În funcție de interese sociale conjuncturale sau de interese politice de partid, instituția juridică a interdicției revizuirii anumitor dispoziții constituționale a fost deseori contestată. Argumentul cel mai des folosit al oponenților interdicției constă în faptul că ar fi o injustețe să obligi generațiile viitoare să accepte punctul de vedere al unui constituant pe care îl cunoaște doar din lucrările de istorie și de care îl despart nu numai alte realități politice și cerințe sociale, ci o altă concepție politică[3] și un alt mod de gândire filozofică.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 214.

[2] A se vedea, pentru detalii, *J. Cadart*, op. cit., p. 136-146.

[3] În legătură cu argumentul pro și contra interdicțiilor de revizuire, a se vedea: *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 76-77; *C. Debbasch și alții*, op. cit., p. 88-90; *C. Leclercq*, op. cit., p. 92.

Apărătorii instituţiei respective susţin, dimpotrivă, că dispoziţiile constituţionale, ce nu vor putea fi revizuite, constituie comandamente naţionale, reflectă interese fundamentale ale poporului, servesc raţiuni superioare de stat etc. Oricum, în diferite constituţii ale statelor moderne – unele dintre ele modele de organizare politică democratică – a prevalat acest din urmă punct de vedere.

În orice caz, dacă o constituţie prevăzând asemenea interdicţii continuă să fie criticată pentru acest motiv, contestatarii ei dovedesc un insuficient comportament democratic. În fond, un nou Constituant poate adopta o altă constituţie, fără a fi legat de interdicţiile respective.

Unele constituţii fixează un anumit termen în care este interzisă revizuirea acestora.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Conținutul Constituției

§1. Diversitatea statală și asemănări constituționale

Diversitatea istorică și politică, economică și socială, națională, geografică și demografică, culturală și religioasă, până de curând și ideologică, ce separă statele lumii contemporane, poate să acrediteze opinia că legile fundamentale ale acestora diferă unele de altele, așa cum diferă între ele popoarele și națiunile respective. Și totuși, nu este așa. Din punct de vedere al conținutului lor, constituțiile statelor moderne prezintă multe asemănări, ba, uneori, chiar formulări cvasiidentice ale unora dintre instituțiile pe care acestea le consfințesc.[1]

Analiza constituțiilor moderne relevă existența unor formule stereotipe, a unor proceduri foarte asemănătoare, chiar dacă uneori limbajul folosit este întrucâtva schimbat. Constituțiile tind, așadar, să se asemene atât din punct de vedere al metodologiei tehnico-legislative cât și din cel al reglementării unor instituții juridice. Această asemănare între diferitele formulări constituționale este determinată în principal de obiectul de reglementare a normelor și principiilor constituționale. Ce alt gen de formulare s-ar putea folosi, de pildă, pentru a exprima ideea că parlamentul este constituit din aleșii poporului, ca rezultat al votului universal, decât cele folosite aproape identic în toate constituțiile statelor lumii?

În general constituțiile scrise statornicesc:

a) principiul suveranității naționale, care indică deținătorul legitim al puterii;

---

[1] Articolul 5 din Constituția Franței din 1958 stipulează că „Președintele Republicii veghează la respectarea Constituției. El asigură, prin arbitrajul său, funcționarea corespunzătoare a puterilor publice, precum și continuitatea statului. El este garantul independenței naționale, al integrității teritoriale, al respectării acordurilor comunității și a tratatelor". Articolul 80 din noua Constituție a României preia o parte din articolul 5 din Legea fundamentală a Franței, precizând că Președintele României reprezintă statul român și *este garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale* (s.n.). Potrivit aceluiași articol din Constituția Franței, Președintele Republicii are o funcție de arbitrare, de mediere între diferite forțe politice și sociale și asigură, conform legilor, funcționarea statului. Aceeași idee o găsim în art. 30 din Constituția Greciei: „Președintele Republicii este arbitrul instituțiilor republicii" și în alin. (2) al art. 80 din Constituția României. Un alt exemplu este instituția juridică a mesajelor prezentate de șeful statului în fața parlamentului, pe care o găsim înscrisă în art. 2 parag. 3 din Constituția S.U.A., în art. 18 din Constituția Franței, în art. 45 alin. (3) din Constituția Greciei, în art. 88 din Constituția României. Exemplele pot continua și în privința altor dispoziții constituționale. „Esența normelor constituționale diferă de la o constituție la alta. Dar, diferențele între constituții sunt puțin mai mari decât cele care separă regimurile politice în funcționarea lor efectivă. Există în fapt un conformism constituțional care tinde să introducă în constituție texte stereotipe, care nu au legătură cu viața politică reală (*G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 72).

b) principiul reprezentării, conform căruia poporul își exercită prerogativele suveranității sale prin intermediul unor organisme pe care le îndrituiește să acționeze în numele său și să-l reprezinte pe plan intern și extern;

c) principiul separației puterilor și, corespunzător acestuia, modul de constituire, organizare și funcționare a organelor puterii și raporturile existente între acestea;

d) valorile fundamentale și tradițiile istorice care definesc identitatea națională și fizionomia spirituală ale unui popor;

e) forma de guvernământ, structura de stat, regimul politic;

f) drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, potrivit condițiilor social-economice și politice din țara respectivă și îndatoririle acestora față de stat.

§2. Caracterul și obiectul de reglementare ale normelor constituționale

Analiza conținutului constituțiilor statelor moderne, din punct de vedere al obiectului de reglementare, al normelor și principiilor pe care acestea le consacră, relevă concluzia că normele și principiile constituționale pot fi împărțite în trei mari categorii:

a) principii și norme constituționale având rol determinant în stabilirea și funcționarea organismelor de guvernare, precum și în stabilirea formei statului;

b) dispoziții solemne privind drepturile cetățenești, însoțite sau nu de garanții juridice ale exercitării acestora;[1]

c) dispoziții constituționale care nu au o legătură directă cu procesul de guvernare.

Ținem să precizăm că toate dispozițiile cuprinse în constituție au un conținut politic și normativ. Forța lor juridică este necontestată. Legiuitorul constituant nu face nicio deosebire între forța juridică a normelor constituționale, ceea ce nu înseamnă că nu se pot face distincții pe criteriul importanței între diferite dispoziții ale legii fundamentale. Avem, de pildă, în vedere dispoziții privind durata mandatului Parlamentului și statutul membrilor acestuia, modul de desemnare a Șefului Statului, numirea Guvernului și răspunderea sa politică ș.a. De asemenea, dintr-o constituție nu pot lipsi dispoziții referitoare la drepturile și libertățile cetățenești. De altfel, așa cum prevede art. 16 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată în 1789, „orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție."

Analiza conținutului unei constituții nu se poate întreprinde doar din perspectivă juridică, făcând abstracție de programele politice, de ideologia, interesele diferitelor partide politice. Se înțelege, este vorba de interesele partidelor puternice care și-au asumat responsabilități concrete în dezvoltarea politică și social-politică a unui stat și au căpătat votul de încredere al unor categorii ale populației.

Există în unele state și constituții ale căror prevederi sunt inspirate din precepte ale Coranului, îmbinând în acest fel conținutul religios cu cel laic modern.[2]

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 191; *S. Arné*, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité, Revue de droit public nr. 2/1993.

[2] Constituția statului Kuweit este puternic inspirată de Coran. Articolul 2 din Constituție prevede în acest sens că religia statului este Islamul, iar Sharia va fi principala sursă a legis-

§3. Principii și norme constituționale care au un rol determinant în stabilirea și funcționarea organismelor de guvernare, precum și în stabilirea formei statului

Normele cuprinse în această categorie au o importanță esențială pentru constituție pentru că, în funcție de conținutul lor, constituția respectivă poate fi apreciată, sau nu, ca o constituție democratică.[1] De asemenea, stabilirea acestor norme în cuprinsul constituției este de natură să confere legitimitate constituțională întregului ansamblu de organisme, care concură la înfăptuirea sau exercitarea puterii politice. În cadrul acestei categorii, cele mai importante sunt dispozițiile constituționale care reglementează structura de guvernare, întrucât ele fixează cadrul instituțional al sistemului politic. Prin structura guvernamentală (expresie luată în sens larg) se înțelege ansamblul instituțiilor politice și al procedurilor referitoare la desemnarea guvernanților, la prerogativele și funcțiile acestora, la raporturile între ele, precum și la raporturile pe care ei le au cu cei guvernați.

Enunțul acestor reguli este important nu numai pe plan tehnico-legislativ, dar mai ales pe plan politic: ele condiționează legitimitatea guvernanților. Aceasta, deoarece guvernanții exercită puterea pe baza acestor reguli și în limitele fixate prin ele. Substanța dispozițiilor constituționale respective variază de la un stat la altul în funcție de diversitatea mecanismelor guvernamentale. În realitate, diferența nu este atât de profundă pe cât s-ar imagina. Confruntarea acestor tehnici cu practica, cu transformările pe care le antrenează, este un aspect care nu trebuie niciodată neglijat în analiza unui regim politic.

Această categorie de norme are un pronunțat caracter politic, îndeosebi, datorită dezvoltării în epoca contemporană a fenomenului statal. Într-adevăr, după primul război mondial se constată o revitalizare a fenomenului statal, o amplificare a activității statale și a implicării substanțiale a statului în viața socială, se diversifică raporturile

---

lației. Constituția Republicii Pakistan prevede în art. 2 că Islamul va fi religia de stat. Camera Deputaților a Parlamentului pakistanez a adoptat în octombrie 1998 un amendament la Constituție care a prevăzut aplicarea Shariei (Codul de legi coranice – „Calea de urmat"). Textul amendamentului impunea guvernului „să ia măsurile necesare pentru instaurarea Shariei", a cărei valoare juridică este considerată superioară celei a Constituției („Sharia trebuie aplicată indiferent de alte norme ale Constituției, de alte legi sau de hotărârile instanțelor judecătorești"). În același sens, Constituția Emiratelor Arabe Unite prevede în art. 7 că Sharia va fi principala sursă a legislației în Uniune. Prevederi similare conțin Constituțiile Iranului (art. 4) și Quatarului (art. 1). Constituția Egiptului prevede în art. 2 că „Jurisprudența islamică este principala sursă a legislației". Omanul nu are o constituție scrisă, țara fiind guvernată în tradiția islamică prin decrete ale sultanului, care sunt inspirate din Coran. Arabia Saudită a adoptat la 1 martie 1992 „Legea fundamentală a puterii" în care se precizează că legislația regatului este inspirată din Coran și din tradiția sunnită.

[1] Caracterul democratic al unei constituții nu este determinat exclusiv de faptul că aceasta consfințește drepturile și libertățile cetățenești. De pildă, inițial, Constituția S.U.A. nu conținea prevederi referitoare la drepturile și libertățile cetățenești. De abia după patru ani de la adoptarea sa, în 1791, Constituției americane i s-au adăugat zece amendamente, cunoscute sub numele de Declarația drepturilor omului. Lipsa unor reglementări privind drepturile cetățenești, nu a impietat asupra caracterului democratic al constituției americane.

între state, statele își asumă responsabilități sporite față de populație. De asemenea, acest fenomen a fost însoțit în Europa de formarea unor noi state sau de desăvârșirea unității statale a altor state. Toate acestea, au generat o efervescență în jurul ideii de stat, folosită din plin de către liderii politici, în special șefi de partide politice, care au avut tendința de a transpune în constituții – deseori din motive electorale – unele dintre convingerile lor politice, filozofice, umanitare ș.a. (firește, cele care au o importanță politică, morală, socială de nivel național) și nu în cele din urmă, doctrinele partidelor politice. Acestor convingeri sau credințe politice li s-a conferit o formă constituțională în momentul și în măsura în care au fost transpuse în constituție, devenind astfel principii directoare ale statului (de exemplu: unitatea poporului; caracterul național-unitar al statului ș.a.).[1]

Potrivit acestei tendințe, dispozițiile constituționale având un conținut exclusiv sau preponderent politic, sunt mai numeroase, uneori, în cadrul constituției, decât regulile având un conținut juridic propriu-zis. Ca formă de redactare a normelor cu un conținut evident politic se folosește, în general, stilul declarativ, mai puțin juridic, care este clar și concis. Uneori, chiar regulile având un conținut politic nu au nicio acoperire juridică. Un exemplu în acest sens îl constituie actuala Constituție a R.P.D. Coreene.

Ce concluzii se pot trage din această constatare?

1. O tendință a unor constituanți pentru proclamații ideologice făcute în textul constituției, evidentă îndeosebi în perioade caracterizate prin mutații social-economice și politice profunde în viața unui stat (de exemplu: constituțiile franceze din 1791 și 1793; constituțiile fostelor state socialiste).

2. Aceste principii politice formulate prin norme juridice sunt cel mai adesea puse în practică imediat. Ele sunt enunțate în termeni generali și de obicei la timpul viitor (de exemplu: statul va ocroti, statul va garanta etc.)[2].

Dispozițiile finale și tranzitorii ale unei constituții reprezintă o categorie de dispoziții constituționale care se aplică pentru o perioadă limitată și au scopul de a facilita trecerea de la o constituție la alta, de a soluționa un posibil conflict de legi etc. După realizarea scopului pentru care au fost incluse în constituție, ele nu mai sunt aplicabile.

§4. Declarațiile de drepturi

Alături de dispozițiile constituționale reglementând organizarea și funcționarea puterilor, în constituții sunt incluse drepturile și libertățile fundamentale, însoțite sau nu de garantarea lor.

---

[1] Un exemplu de „infiltrare" în conținutul unei constituții a convingerilor politice ale unor personalități politice, precum și a doctrinei partidului politic, care a avut un rol hotărâtor în întocmirea și adoptarea acesteia, îl constituie Constituția României din 1923. Întocmită în lumina concepției și doctrinei politice a Partidului Național Liberal, Constituția din 1923 a reflectat concepțiile și doctrina liberale. Pentru o analiză mai profundă asupra modului în care doctrina liberală s-a reflectat în conținutul Constituției din 1923, a se vedea, pe larg, *A. Banciu*, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității statale, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988, p. 30-49; *V.I. Brătianu*, Nevoile statului modern și Constituția României Mari, în Noua Constituție a României, Institutul Social Român, București, 1922, p. 25-38.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 194-195.

În șirul documentelor prin care s-a consfințit aspirația individului pentru drepturi și libertăți fundamentale, pentru condiția sa în societate, este celebră *Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului* adoptată de revoluționarii francezi în 1789. De asemenea, declarații ale drepturilor omului au adoptat și coloniile americane după cucerirea independenței lor în 1776, după modelul Declarației de drepturi adoptată de statul Virginia (în unele lucrări este invocată declarația de drepturi inclusă în Constituția statului federal Massachusetts în 1780).

Statele americane au inclus în constituțiile lor dispoziții referitoare la protecția anumitor drepturi și libertăți, chiar înainte ca Legea fundamentală (Constituția) să fie revizuită în anul 1791 prin adăugarea primelor 10 amendamente (cunoscute sub denumirea de *Declarația drepturilor omului*).[1]

După primul război mondial, Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului a căpătat o cvasirecunoaștere universală. Spiritul Declarației a fost extins după 1945 în dreptul internațional. Astfel, în cadrul ONU au fost adoptate: Declarația universală a drepturilor omului (10 decembrie 1948); cele două Pacte adoptate în același cadru în 1966. Prevederi de o importanță esențială pentru problematica drepturilor omului au fost incluse în documente ale Consiliului Europei, ale Conferinței de la Helsinki în 1975 și ale sesiunilor organizate conform Actului final de la Helsinki.[2]

Sunt puține state care astăzi să nu fi aderat la aceste documente și să nu fi inclus în constituțiile lor dispoziții corespunzătoare.

§5. Conținutul Declarațiilor de drepturi

Prin definiție, o declarație este un enunț solemn privind anumite principii guvernând activitatea sau prerogativele unei anumite categorii de destinatari sau instituții. Distincția între declarații și dispoziții constituționale constă în faptul că, în mod normal, declarațiile nu sunt incluse în textul propriu-zis al constituției; ele pot fi incluse într-un document detașat de constituție; alteori, sunt inserate la începutul constituției – ca un preambul.

Din această perspectivă *Declarația de drepturi*, deși poate face parte din cuprinsul constituției, chiar sub forma unui preambul al acesteia, nu ar avea, după unii autori, o forță juridică egală cu cea a dispozițiilor constituționale propriu-zise. S-a spus că o astfel de declarație indică, cel mult, intenția guvernanților de a reglementa raporturile cu cei supuși potrivit spiritului declarației respective.[3]

Este adevărat că în cuprinsul declarațiilor sunt incluse și drepturi a căror realizare impune, în condițiile pieței libere, intervenția unor agenți economici privați, deci nu a statului propriu-zis (de exemplu: dreptul la muncă, dreptul la locuință). Valoarea juridică a acestor drepturi poate să pară ca inferioară, de pildă, față de valoarea dreptului de apărare a individului sau a secretului corespondenței. În realitate, drepturile cetățenești au aceeași valoare juridică, deși importanța socială a unora dintre ele poate să difere de cea a altora.

---

[1] *A.A. Levasseur* (coord.), Droit des Etats-Unis, Dalloz, Paris, 1990, p. 6.

[2] Pentru evoluția problematicii drepturilor omului prin prisma documentelor internaționale prin care acestea au fost consacrate, a se vedea *I. Brownlie* (ed.), Basic Documents on Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1981.

[3] În legătură cu acest aspect, a se vedea *G. Burdeau*, op. cit., p. 77-78.

Declarația de drepturi enumeră, de o factură mai mult sau mai puțin detaliată, drepturile și îndatoririle considerate ca fundamentale, recunoscute individului și cetățeanului. În general, declarațiile definesc un drept al individului care nu poate fi exercitat decât dacă statul asigură condițiile materiale, formale ale exercitării lui (de exemplu: dreptul la muncă, dreptul la învățătură etc.).

În practică s-au consacrat două modalități principale de consfințire a drepturilor cetățenești: a) cuprinderea lor într-o declarație solemnă; b) includerea drepturilor în conținutul constituțiilor.

Declarația este expresia unei filozofii politice și concepții morale inspirate de ideea că statul este în serviciul individului. Din secolul trecut, statele au preferat să renunțe la ideea cuprinderii drepturilor cetățenești într-o Declarație solemnă, prin care să debuteze o Constituție. În prezent, în aproape toate constituțiile, drepturile și libertățile cetățenești, precum și îndatoririle fundamentale sunt cuprinse în Constituție și grupate într-un singur titlu sau capitol al acesteia.

Constituțiile României din anii 1866, 1923 și 1965 au reglementat drepturile cetățenești în Titlul II (deci la începutul Constituției), cea din anii 1948 în Titlul III, iar cea din 1952 în Capitolul al VII-lea, practic în partea finală a Legii fundamentale.[1]

Interesant, Constituția Franței nu are un capitol referitor la drepturile și libertățile cetățenești. În schimb, în preambulul Constituției se prevede că „poporul francez proclamă în mod solemn atașamentul său față de drepturile omului".

Multă vreme, în sistemul constituțional francez s-a pus sub semnul întrebării forța juridică a declarațiilor de drepturi. Astfel, s-a argumentat că de vreme ce declarațiile de drepturi nu fac parte din conținutul propriu-zis al Legii fundamentale, ele nu ar avea aceeași forță juridică pe care o au dispozițiile constituționale. Mai mult, s-a spus că declarațiile de drepturi nu conțin drepturi propriu-zise, ci enunțuri teoretice, comandamente sociale sau principii filozofice. S-a opinat chiar, că situându-se în afara conținutului Constituției, Declarațiile de drepturi nu ar fi garantate de stat.

Trebuie subliniat însă că dincolo de orice discuție privind forța lor juridică, Declarațiile de drepturi sunt adoptate de organisme reprezentative care exprimă puterea suverană (Adunarea Constituantă).

Dintr-o anumită privință, între Declarațiile de drepturi și așa numitele Carte de drepturi medievale, cum sunt considerate *Magna Charta, Petition of Rights, Bill of Rights* și alte documente constituționale britanice sau Bula de Aur a Regelui Ungariei Andrei al II-lea și chiar Hrisovul Domnitorului valah Leon Tomșa (1631) sunt unele asemănări. Avem în vedere conținutul lor propriu-zis, adică drepturi recunoscute de o autoritate publică (șeful statului) poporului sau unor segmente ale acestuia.[2]

---

[1] Primele 19 articole în Constituția Republicii Federale Germania reglementează drepturile fundamentale; în Constituția Italiei, articolele 1-28 consfințesc drepturile și îndatoririle cetățenilor; Capitolul II din Constituția Finlandei stabilește „Drepturile generale și protecția juridică a cetățenilor finlandezi"; Partea a doua a Constituției Greciei (art. 4-25) stipulează „drepturile individuale și sociale".

[2] Cu toate că *Magna Charta* și următoarele carte „au îmbrăcat forma juridică a unor concesiuni suverane, ele sunt, de fapt, rezultatul unui adevărat pact între părți opuse, referitor la drepturile și îndatoririle reciproce în raportul politic, adică raportul între datoria de a proteja (din partea suveranului) și datoria de supunere (în care constă așa numita „obligație politică" a

Între cele două categorii de documente există însă și o deosebire formală foarte importantă, și anume Cartele de drepturi – cum sunt cele enunțate – au rezultat dintr-un conflict militar deschis între șeful statului și popor, fiind expresia concesiilor făcute acestuia de către Rege, în timp ce Declarațiile de drepturi emană de la națiune prin reprezentanții săi reuniți în Adunarea Constituantă.[1]

În sprijinul acceptării forței juridice a Declarațiilor de drepturi s-au adus următoarele argumente:

a) Declarațiile de drepturi se încadrează în procesul de formare a constituționalismului, atât în Franța – unde s-a adoptat prima Declarație completă – cât și, anterior, în coloniile americane. De aceea, ele trebuie considerate ca făcând parte din documentele constituționale care au marcat procesul de modernizare statală a Franței, respectiv a Statelor Unite.

b) Declarațiile de drepturi s-au încadrat de la sine în conținutul Constituției deși au figurat, fie ca preambul al acesteia (în Constituțiile din 1791 și 1793), fie ca amendamente făcute Constituției (primele zece Amendamente aduse Constituției S.U.A.).

c) Declarațiile de drepturi ar reprezenta „constituția socială", conținând reguli aflate la baza ordinii sociale, în timp ce „constituția politică" ar conține reguli privind exercitarea puterii.[2]

d) Practic, Declarațiile de drepturi se prezintă sub forma unui document redactat într-o formă juridică, pe articole, fiecare articol respectând metodologia de tehnică legislativă. Din acest punct de vedere, Declarațiile de drepturi se deosebesc de un simplu preambul, care cuprinde de obicei enunțuri generale, politice sau filozofice, în care legiuitorul constituant sintetizează și exprimă unele dintre principiile constituționale, unele obiective ale forțelor politice și sociale etc. (de exemplu, Preambulul Constituției Spaniei din 1978).

Trebuie subliniat că în cele din urmă, după ce instanțele judecătorești din Franța au asimilat conținutul Declarațiilor de drepturi cu o lege ordinară, Consiliul Constituțional a decis să recunoască valoarea juridică incontestabilă a Declarațiilor de drepturi, anulând printr-o decizie din 16 ianuarie 1982, textele de lege contrare drepturilor enunțate în Preambulul Constituției din 1958, care face trimitere la Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1789.[3]

---

supusului), raport numit în general pactum subiectionis (a se vedea *N. Bobbiro*, Liberalism și democrație, Ed. Nemira, București, 1988, p. 33).

[1] *A. Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 492. Într-o cartă a „libertăților", obiectul principal al acordului îl alcătuiesc formele și limitele supunerii sau ale obligației politice și, respectiv, formele și limitele dreptului de a conduce. Faptul că aceste charte vechi, ca de altfel, cartele constituționale din perioada restaurației și de mai târziu, între care Statutul albertin din 1848), au forma juridică a concesionării, care este un act unilateral, deși ele sunt rezultatul unui acord bilateral, reprezintă o formă tipică de simulare juridică, al cărei scop este să salveze principiul superiorității regelui și să asigure, astfel, permanența formei de guvernare monarhică, în ciuda limitării puterilor tradiționale ale deținătorului puterii (*N. Bobbiro*, op. cit., p. 33).

[2] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, 1968, p. 185.

[3] *C. Debbasch și alții*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 72. Decizia Consiliului Constituțional din 16 ianuarie 1982 a urmat de fapt Deciziei

În ultimele două decenii au căpătat o audiență tot mai mare Cartele de drepturi adoptate la nivel național[1] sau regional.[2] Acestora li se adaugă instrumente internaționale în domeniul drepturilor omului cu valoare universală, cum sunt de pildă Pactele internaționale convenite în 1966 sau cu o valoare europeană, cum este de pildă Convenția Europeană a drepturilor omului.

§6. Dispoziții constituționale care nu au o legătură directă cu organizarea și exercitarea puterilor

Lectura oricărei Constituții relevă pe lângă normele care reglementează nemijlocit exercitarea puterii, și existența unor reguli, care nu reglementează structura guvernamentală, adică nu au o legătură nemijlocită cu normele prin care se asigură conducerea statului. Este vorba, de pildă, de dispoziții referitoare la statutul persoanelor/stabilirea cetățeniei; statutul apatrizilor; regimul juridic al proprietății publice și ocrotirea proprietății particulare; exercitarea anumitor activități cu caracter economic (formarea, administrarea, întrebuințarea anumitor activități cu caracter economic; formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului); la familie ș.a.

Asemenea reguli sunt inserate în constituție uneori datorită tendinței de politizare a conținutului acesteia. Rezultă un model de constituție care cuprinde, alături de dispoziții pur constituționale, o multitudine de reglementări inutile. Alteori, asemenea reguli sunt introduse în Legea fundamentală, ca rezultat al exercitării dreptului de inițiativă legislativă de către cetățeni, desigur, în sistemele constituționale unde este permisă o asemenea procedură.

Folosirea inițiativei populare, insuficient justificate, poate avea astfel, ca urmare, includerea în Legea fundamentală a unor norme sau instituții juridice care nu au legătură directă cu structura guvernamentală.[3] În Elveția s-a propus astfel, în cadrul unei asemenea inițiative populare, recunoașterea dreptului fiecărui cetățean de a avea o locuință. În art. 150 al Constituției României se prevede că un număr de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot pot iniția revizuirea Legii fundamentale. Pe această cale se pot introduce în constituție și asemenea reguli.

Uneori, puterea constituantă conferă anumitor dispoziții constituționale o importanță superioară (deși acestea nu se referă la structura de stat). Fiind cuprinse în Constituție, ele capătă un caracter constituțional. Astfel, în Constituția Cubei, din totalul de 233 articole numai aproximativ 50 se referă la structura guvernamentală. Toate celelalte se referă la căsătorie, familie, universități, reformă agrară, raporturile de muncă, economie națională. Și Constituția României conține unele prevederi care

---

din 16 iulie 1971 prin care această autoritate a statuat că libertatea de asociere este unul dintre principiile fundamentale reconfirmate prin Preambulul Constituției din 1958.

[1] A se vedea, în acest sens: Carta canadiană a drepturilor omului, inclusă în conținutul Actului constituțional din 1982, în *H. Brun, G. Tremblay*, Droit constitutionnel, Ed. Yvon Blais, Quebec, 1990, p. 1031-1040; Carta drepturilor fundamentale din Republica Sud Africană.

[2] A se vedea Convenția Europeană a drepturilor omului adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950.

[3] *G. Burdeau*, op. cit., p. 73.

nu au legătură nemijlocită cu exercitarea puterii. Acest gen de prevederi care nu au legătură nemijlocită cu exercitarea puterii sunt mai mult declarații de principii decât dispoziții aparținând dreptului pozitiv. Afirmarea în constituție a unor instituții juridice sub „autoritatea" unei ideologii dominante, nu reflectă în mod necesar realitatea politică. De cele mai multe ori, instituțiile respective nu au acoperire în practica socială (de exemplu, enunțarea declarativă a unor drepturi, în realitate negarantate).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Controlul constituționalității legilor

§1. Supremația Constituției

Prin esența sa, ca și prin funcția sa socială, Constituția are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept. În consecință, toate actele normative adoptate de Parlament și Guvern precum și actele emise de celelalte autorități publice trebuie să se conformeze normelor și principiilor constituționale. În cazul în care un act normativ, inclusiv o lege adoptată de Parlament sau regulamentul de organizare și funcționare al acestuia contravin constituției, nu pot produce efecte.

Justificarea teoretică a supremației constituției rezidă chiar în caracterul politic și juridic al acesteia. Astfel, în constituție își găsește expresia voința supremă a poporului în ceea ce privește obiectivele și instrumentele de exercitare ale puterii politice. Normele constituționale fixează principalele instrumente de guvernare, stabilesc autoritățile care vor înfăptui guvernarea și raporturile între acestea.[1] Totodată, constituția este sediul drepturilor și libertăților cetățenești. În plus, constituția este factorul structurant al ordinii juridice, căreia îi furnizează principiile directoare: egalitatea tuturor cetățenilor, legalitatea, neretroactivitatea legilor ș.a.

Chiar și numai aceste argumente sunt îndeajuns pentru a demonstra supremația constituției și poziția sa dominantă în raport cu celelalte acte normative. Pentru a înțelege însă și mai clar supremația constituției, vom spune că aceasta nu are relevanță numai față de celelalte acte normative. Astfel, activitatea politică în general, a unor forțe sociale – cum ar fi partidele politice – în special, trebuie să fie conforme cu dispozițiile constituționale.

Sistemele constituționale moderne prevăd în acest sens sancțiuni pentru încălcarea prevederilor Legii fundamentale fie de autoritățile statale care desfășoară o activitate politică propriu zisă, cum este, de pildă, șeful statului, fie de către partidele politice. Astfel, Curtea Constituțională a României, Tribunalul Constituțional Federal – R.F.G. sunt competente să se pronunțe asupra constituționalității partidelor politice.[2]

De asemenea, este o îndatorire generală a șefului statului de a veghea la respectarea de către toate celelalte autorități publice, organisme neguvernamentale, cetățeni, partide politice, sindicate ș.a. a Constituției [de exemplu: art. 2 parag. 3 din Constituția S.U.A.; art. 80 alin. (2) din Constituția României; art. 5 din Constituția Franței. În Portugalia, garantul aplicării Constituției este Consiliul Revoluției, potrivit art. 142 și 146 din Constituție].

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 63.

[2] A se vedea *N. Popa, C. Ionescu*, Consecințe juridice ale neconstituționalității partidelor politice, R.D.P. nr. 2/1995.

Asigurarea supremației constituției înseamnă, astfel, asigurarea stabilității sociale și a ordinii juridice în stat. Datorită supremației constituției, Legiuitorul constituant a stabilit o anume ierarhie a actelor normative, în fruntea tuturor acestora fiind așezată chiar Legea fundamentală. Ei îi urmează legile constituționale, legile organice, legile ordinare, ordonanțele, hotărârile Guvernului ș.a.m.d.

În sistemul constituțional românesc, legile constituționale, nu sunt ținute strict să respecte textele Constituției, întrucât prin intermediul lor se revizuiește Legea fundamentală. Cu alte cuvinte, legea constituțională este o excepție de la principiul supremației constituției, deoarece o va modifica. Aceasta nu înseamnă că o lege constituțională poate contraveni, chiar implicit, dispozițiilor constituționale nemodificate. Legea prin care se modifică constituția trebuie să se încadreze astfel ordinii constituționale existente.

O ultimă observație se impune în ceea ce privește constituția bazată pe cutumă. Prin definiție, problema supremației unui asemenea tip de lege fundamentală se pune în alți termeni decât supremația constituției scrise. Noua cutumă sau o nouă lege cu un conținut constituțional se vor substitui cu ușurință cutumei ieșite din uz, respectiv legii a cărei modificare sau abrogare se impune.

Supremația constituției este însă doar un principiu. Ea trebuie dublată de stabilirea unui mecanism care să-i dea consistență, s-o apere. Această concepție a făcut ca în toate constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure o superioritate normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectarea unor forme și garanții speciale, diferite de cele ale legilor ordinare.[1]

Pentru asigurarea supremației constituției, doctrina și practica constituțională au creat două instituții juridice eficiente: controlul constituționalității legilor și contenciosul administrativ.[2]

§2. Noțiunea de control al constituționalității legilor

Înțelegem prin control al constituționalității legilor *ansamblul dispozițiilor normative care reglementează activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu dispozițiile Legii fundamentale.*[3] Sediul acestor norme juridice se găsește, firește, în constituție. Lor li se adaugă normele cuprinse în actul normativ special, care reglementează organizarea și funcționarea instituției învestite cu prerogativele de jurisdicție constituțională.

Pentru a se verifica conformitatea unei legi cu dispozițiile constituționale, au fost propuse, în principal, două sisteme:

a) controlul exercitat de către un organ politic;

b) controlul exercitat printr-un organ jurisdicțional.[4]

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 220.

[2] Ibidem, p. 239. Instituția controlului administrativ va fi studiată la cursul de Drept administrativ. A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. II, Ed. Hercules, București, 1993, p. 143-176.

[3] *M. Lepădătescu*, Teoria generală a controlului constituționalității legilor, E.D.P., București, 1974, p. 9.

[4] A se vedea, în acest sens: *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 129; *H. Steinbergere*, Modèles de jurisdiction constitionnel

c) controlul exercitat de un organism politic-jurisdicțional. Primele două sisteme mai sunt cunoscute și sub denumirea de *control preventiv* și, respectiv, *controlul posterior*.[1]

Modalitățile politice sau juridice prin care se asigură conformitatea actelor normative cu dispozițiile constituționale diferă de la o țară la alta. Oricum, concordanța la care ne-am referit trebuie asigurată pentru menținerea cadrului juridic național.

O astfel de cerință generală este expres formulată și în noua Constituție a României sub forma soluționării conflictului temporal de legi. Potrivit art. 154 alin. (2) din Constituție, Consiliul Legislativ va examina într-un termen de 12 luni de la înființarea sa conformitatea legislației cu noua Constituție și va face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare.

§3. Controlul constituționalității legilor exercitat de un organism politic

Acest gen de control este controversat deoarece organismul învestit cu prerogativele de control al constituționalității legilor votate de Parlament apare ca o autoritate care ar exercita o a patra putere în stat, putând să infirme voința parlamentarilor, ei înșiși exponenți ai voinței suverane a poporului. În realitate, controlul politic al constituționalității nu împietează cu nimic asupra prerogativelor Parlamentului și se exercită în baza constituției.

Inițial, problema controlului politic s-a pus în Franța în cadrul Constituantei învestite cu puterea de a adopta Constituția Anului III (Constituția din 1795). Autorul inițiativei a fost abatele Sieyès care a propus înființarea unui „Juriu constituțional", organizat ca un corp de reprezentanți ai poporului învestiți cu atribuția specială de a judeca reclamațiile împotriva oricăror atingeri care ar fi aduse Constituției.[2] Propunerea nu a fost însă acceptată. Abatele Sieyès a reiterat-o însă cu prilejul lucrărilor Constituantei Anului VIII (1799). Constituția adoptată în 1799 a prevăzut înființarea „Senatului Conservator" compus din 80 de membri, inamovibili pe viață, având dreptul să intervină în caz de neconstituționalitate a legilor adoptate de Corpului legislativ, înainte de a fi promulgate de Primul Consul.

Senatul Conservator putea decide anularea actelor neconstituționale. De menționat, acest organism nu-și exercita atribuțiile din oficiu, fiind sesizat de Tribunat (organism având sarcina să se pronunțe asupra proiectelor de lege) sau de guvern[3].

(Deuxieme Rapport interimaire), Conseil de l'Europe, Commision europeene pour la democratie par de droit, 1991, p. 3 și urm.

[1] În literatura de specialitate sunt analizate și alte modalități de control, cum ar fi de pildă controlul prin referendum, potrivit căruia poporul are dreptul de a aprecia constituționalitatea legilor. Împotriva admiterii unei asemenea jurisdicții constituționale populare poate fi adus însă argumentul specializării controlului care nu poate fi asigurat de electorat. De asemenea, un astfel de control este costisitor. Un alt argument constă în lipsa de eficiență a referendumului în cazul unui absenteism pronunțat al alegătorilor (a se vedea și *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, București, 1991, p. 151).

[2] A se vedea: *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 222; *J.D. Bredin*, Sieyès-la clé de la revolut française, Fallois, Paris, p. 513.

[3] Articolul 28 din Constituția din 1799 prevedea că Tribunatul sesiza Senatul Conservator în legătură cu toate actele puterii legislative *(Le corps législatif)* pentru motive de neconstitu-

Senatul Conservator nu a fost însă eficient din cauza regimului politic napoleonian în care nicio autoritate publică nu i se putea opune împăratului. Un alt Senat Conservator a fost înființat în 1852 de împăratul Napoleon al III-lea, dar nici acest organism nu a desfășurat o activitate notabilă.

Un asemenea tip de control a fost instituit, de asemenea, în Principatele Române prin Convenția de la Paris din 1858. Articolul 37 din Convenție prevedea, în acest sens, că „legile de interes special pentru fiecare Principat nu vor fi întărite de hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a prețui de sunt potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizații". Prerogativele Comisiei Centrale au fost apoi preluate de Corpul Ponderator creat în 1864 prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris[1].

Caracterul politic al controlului rezultă în primul rând din conținutul politic al Legii fundamentale. Cu alte cuvinte, controlul politic are ca scop conservarea structurilor și mecanismelor de exercitare a puterii politice. Totodată, caracterul politic este imprimat și de organismul care exercită controlul. Acest organism trebuie să exprime prin reprezentare, voința suverană (politică) a poporului. Nu este mai puțin adevărat că autoritatea care exercită un asemenea control se pronunță asupra voinței politice a parlamentarilor, precum și a Guvernului care a inițiat legea respectivă. Iată prin urmare, cel puțin trei factori care imprimă caracterul politic al acestui control.

În doctrina constituțională modernă se admite că reprezentativitatea organismului de control poate să rezulte nu numai din desemnarea electorală a membrilor săi (Senat), dar și din numirea acestora de autorități care la rândul lor sunt reprezentative (Camerele legislative și Președintele Republicii).

Un asemenea organism ar urma să exercite jurisdicția constituțională fie pe cale preventivă opunând veto-ul său legilor adoptate de Parlament dar nepromulgate de șeful statului, fie posterior, invalidând o lege aflată în vigoare[2].

Împotriva controlului politic se aduc câteva argumente principale:

a) principiul separației puterilor nu ar admite în afara celor trei autorități guvernante, crearea unei a patra, situată „deasupra" Parlamentului și Guvernului și învestită cu dreptul de a le cenzura activitatea legislativă, și respectiv, puterea regulamentară;

b) organismul politic care exercită controlul ar putea fi discreționar putând să infirme voința suverană a reprezentanților poporului;

c) controlul constituționalității legilor trebuie să fie un control de specialitate, situat deasupra oricăror argumente politice.[3]

ționalitate. Senatul avea o deplină libertate de apreciere. Articolul 21 din aceeași Constituție preciza că Senatul „menține sau anulează toate actele ce îi sunt prezentate ca neconstituționale de Tribunat sau de Guvern" (a se vedea *M. Duverger*, Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992, p. 120).

[1] Articolul 12 din Statut prevedea că „dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a României sunt puse sub ocrotirea Corpului Ponderator".

[2] *Ch. Debbasch și alții*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 79.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 152; *Ch. Debbasch și alții*, op. cit., p. 79.

§4. Controlul constituționalității legilor exercitat ca urmare a ridicării în fața unei instanțe judecătorești a unei excepții de neconstituționalitate cu prilejul judecării unei cauze

Această modalitate de control are o vechime considerabilă, instanțele fiind primele organisme, care s-au confruntat, în practica judiciară, cu neconstituționalitatea unei legi.[1] Exercitarea acestui control de către instanțele judecătorești este o expresie a aplicării principiului separației puterilor.[2]

Fundamentarea teoretică a controlului constituționalității legilor pe principiul separației puterilor, este unanim acceptată în doctrina constituțională. Unii autori au subliniat chiar că recunoașterea acestui drept de control tribunalelor este o consecință logică a separației puterilor și, deci, nu ar mai trebui expres prevăzută.[3] La aceeași concluzie a ajuns și un autor român, Al. Văleanu, care nota cu aproape șase decenii în urmă că instituția controlului constituționalității legilor își poate datora existența principiului separației puterilor în stat.[4]

Controlul judecătoresc al constituționalității legilor are următoarele trăsături:

a) este un control difuz, putând fi exercitat de către toți judecătorii, și nu exclude posibilitatea ca o singură instanță (cea mai înaltă instanță) să dețină această competență;

b) este un control concret, adică se exercită în situația în care neconstituționalitatea unei legi este susținută cu ocazia unui proces aflat pe rolul unei instanțe;

c) este un control posterior, ceea ce înseamnă că se exercită asupra unei legi aflate deja în vigoare.

Controlul exercitat de către magistrați de profesie, potrivit unei proceduri jurisdicționale experimentate în practica judecătorească, este considerat în literatura de specialitate mai eficient decât controlul politic exercitat de un organism, ai căror membri pot fi lipsiți de experiența dobândită în practica judecătorească.

Împotriva unei asemenea proceduri se aduc însă și unele critici, întemeiate la prima vedere: un asemenea control ar presupune: a) aprecieri cu caracter politic făcute de magistrați cu privire la conținutul unor legi; b) ingerința puterii judecătorești în activitatea legislativă printr-un surplus de „zel judecătoresc"; c) posibilitatea de manipulare sub diferite forme a magistraților de către puterea executivă; d) situarea puterii judecătorești deasupra celei legislative; e) posibilitatea unor erori judiciare imposibil de remediat.[5] Având în vedere vechimea îndelungată a procedurii jurisdicționale a

---

[1] În S.U.A. orice persoană juridică se poate adresa completului de judecată printr-o acțiune directă *(Writ of injuction)* susținând că drepturile sale legitime sunt afectate de aplicarea unei legi pe care o consideră neconstituțională. Judecătorul sesizat se va pronunța în legătură cu neconstituționalitatea legii respective și dacă constată neconstituționalitatea acesteia, interzice autorităților învestite cu executarea ei să o aplice (a se vedea și *O. Duhamel, Y. Meny*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 229).

[2] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 133-134.

[3] *L. Duguit*, Traité de droit constitutionnel, vol. III, Sirey, Paris, 1923, p. 673-674.

[4] *Al. Văleanu*, Controlul constituționalității legilor în dreptul român și comparat, București, 1936, p. 24-25.

[5] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, Sancțiunea supremației constituției, Dreptul nr. 7-8/1991, p. 24-25.

controlului constituționalității legilor, formularea unor critici împotriva acesteia este neîntemeiată.

De fapt, acesta a fost consacrat într-o manieră generală în sistemele constituționale contemporane, fiind cel mai răspândit până la apariția modelului european de jurisdicție constituțională. Deși astfel consacrat și acceptat, acest procedeu a dat naștere la o problemă de principiu, și anume, va fi competentă să se pronunțe asupra constituționalității unei legi invocate de oricare dintre părți, instanța ordinară care judecă cauza sau va fi învestită o altă instanță, special constituită.

În general, se admite că va fi competentă să judece constituționalitatea unei legi instanța situată în fruntea ierarhiei instanțelor judecătorești. Procedura de control jurisdicțional este diferită de la un sistem constituțional la altul. Dincolo de diferențele inerente, se pot distinge, însă, două proceduri:

a) controlul exercitat pe calea unei *acțiuni directe*, intentate împotriva unei autorități, invocându-se încălcarea de către aceasta a unui drept recunoscut prin constituție sau printr-o altă lege, precum și printr-un act de reglementare a puterii executive (hotărâre, ordonanță, regulament etc.) Rezultă de aici, dreptul oricărei persoane de a contesta constituționalitatea unei legi. Plângerea se adresează fie unei instanțe speciale, învestite prin Constituție pentru exercitarea controlului, fie tribunalelor obișnuite, ori anumitor tribunale (de exemplu, instanța supremă federală din Elveția exercită jurisdicția constituțională în ceea ce privește raporturile între legile cantoanelor și Constituția federală).

Legea declarată neconstituțională ca urmare a acțiunii directe este anulată cu efecte *erga omnes*.[1] Decizia de anulare are autoritate absolută de lucru judecat.

Acest procedeu prezintă dezavantajul ca un complet de judecată, format dintr-un număr redus de persoane – supuse greșelii de apreciere – poate să invalideze o lege dezbătută și aprobată de un întreg parlament.

b) controlul exercitat *pe cale de excepție*. Această procedură se folosește în cadrul oricărui proces, când oricare parte poate pretinde ca un text dintr-o lege sau o lege în ansamblul ei, este neconstituțională și îi afectează drepturile legale în dosarul care urmează a fi judecat. În termeni juridici, această pretenție este îndeobște denumită „excepția de neconstituționalitate". Numai părțile în proces pot ridica această excepție. Primind excepția de neconstituționalitate, judecătorul nu se mai poate pronunța asupra fondului cauzei înainte de a decide, el sau altă instanță, dacă legea este într-adevăr neconstituțională.

Decizia instanței poate fi atacată la o instanță de apel sau la instanța superioară, până la instanța supremă. La acest nivel se va decide în mod definitiv asupra constituționalității legii respective.

În cazul în care instanța declară legea ca fiind neconstituțională, efectele deciziei se răsfrâng exclusiv asupra părților în proces. În privința celorlalți destinatari ai legii, acestora li se aplică în continuare dispozițiile legii respective.[2] Aceasta înseamnă că decizia are autoritate relativă de lucru judecat.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 227.

[2] Pentru o analiză comparativă a jurisdicțiilor constituționale moderne, a se vedea: *G. Conac, D. Maus* (coord.), L'exception d'inconstitutionnalité. Expériences étrangères. Situation française, Ed. STH, Paris; *H. Steinberg*, op. cit.; Le controle de constitutionnalite, în Docu-

Acest tip de control este cel mai mult dezvoltat în Statele Unite ale Americii, unde a și fost creat pe cale pretoriană.

În România, problema controlului jurisdicțional al constituționalității legilor s-a pus pentru prima dată în 1912 în fața instanțelor judecătorești. Cu acest prilej, s-a decis că acestea au dreptul și datoria să verifice conformitatea cu prevederile constituționale a oricărei legi, ori de câte ori, cu prilejul judecării unui proces, se invocă neconstituționalitatea ei, soluția pronunțată determinând soarta acțiunii intentate și dacă socotește respectiva ca fiind neconstituțională, să o înlăture prin hotărârea judecătorească.[1] Potrivit Constituției din 1923 competența de a judeca constituționalitatea legilor a revenit Curții de Casație în secțiuni reunite.

Paralel, s-a organizat și un control preventiv, mai exact spus o activitate având ca scop prevenirea includerii într-un text de lege a unei dispoziții neconstituționale. Organismul însărcinat să desfășoare o asemenea activitate a fost Consiliul Legislativ înființat în 1925.[2]

Primele două constituții socialiste românești, cea din 1948 și, respectiv, din 1952, nu au prevăzut explicit un control al constituționalității legilor.[3] Constituția din 1965 a reintrodus expres această procedură constituțională în sistemul nostru de drept, stabilind în art. 43 că numai Marea Adunare Națională hotărăște asupra constituționalității legilor. Era vorba de un control ulterior adoptării legilor. Prin Legea nr. 1/1969, care a completat art. 53 din Constituție, s-a introdus controlul prealabil al constituționalității proiectelor de lege[4].

§5. Controlul constituționalității legilor exercitat de un organism politico-jurisdicțional

În ultimele decenii, doctrina constituțională a optat în favoarea unui organism special care să întrunească deopotrivă un caracter politic și jurisdicțional. Caracterul politic rezidă, îndeosebi, din modul de numire a membrilor organismului respectiv, iar

---

ments d'études, La documentation Francaise nr. 1-15, nr. 1-16/1987; *I. Deleanu*, Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p 21-33.

[1] A se vedea, pentru detalii, *M. Lepădătescu*, op. cit., p. 191-194.

[2] Articolul 2 alin. (3) lit. c) din Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ prevedea atribuția Consiliului de a propune inițiatorilor proiectelor de legi sau propunerilor legislative, modificările de formă sau de fond ale acestora impuse de „coordonarea cu principiile și concepțiunile economice, sociale și politice ale Constituției" (Legea nr. 20/1925 pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ în „Colecție de legi și regulamente", 1 ianuarie 1925-31 decembrie 1925, tomul III, Ministerul Justiției, 1925; a se vedea și *I. Filitti*, Originea și menirea Consiliului Legislativ, Cultura Națională, București, 1927, p. 18).

[3] *N. Prisca*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1977, p. 55.

[4] Articolul 54 din Constituția din 21 August 1965 prevedea că „în exercitarea controlului constituționalității legilor, precum și pentru pregătirea lucrărilor privind adoptarea legilor, Marea Adunare Națională alege pe durata legislaturii o comisie constituțională și juridică. Comisia constituțională și juridică prezintă Marii Adunări Naționale rapoarte sau avize cu privire la constituționalitatea legilor. De asemenea, examinează constituționalitatea decretelor cuprinzând norme cu putere de lege și a hotărârilor Consiliului de Miniștri, potrivit regulamentului de funcționare a Marii Adunări Naționale."

caracterul jurisdicțional, din procedura folosită pentru verificarea constituționalității legilor.

Controlul politico-jurisdicțional al constituționalității legilor prezintă următoarele trăsături:

a) este un control concentrat, întrucât este de competența exclusivă a unei singure autorități (de exemplu: Consiliul Constituțional în Franța, Curtea Constituțională în Italia, Spania, România etc.);

b) este un control abstract, ceea ce înseamnă că se exercită pe cale de acțiune directă, fără să existe un litigiu anterior dedus judecății unei instanțe;

c) poate fi atât anterior cât și posterior.

Denumirea, componența numerică, modul de desemnare, ca și prerogativele concrete de control exercitate de un astfel de organism diferă de la un stat la altul. În prezent, au introdus acest tip de control Austria, Franța, Germania Federală, Italia, Spania, Portugalia, Ungaria, Rusia, România ș.a.

În doctrină este general acceptat că verificarea conformității anumitor acte normative cu textul constituțional de către un organ specializat, având o jurisdicție unică, este foarte eficientă.

Avantajele sale constau, printre altele, în asigurarea unui control specializat și omogen din punct de vedere al soluțiilor pronunțate. De asemenea, deciziile privind constituționalitatea sau după caz, neconstituționalitatea actelor normative supuse controlului au efecte *erga omnes*. În plus, organismul învestit cu jurisdicția constituțională poate fi folosit și în alte scopuri (de exemplu: verificarea constituționalității partidelor politice, controlul legalității unor operațiuni electorale, avize privind diferite probleme de interes public major, soluționarea unor conflicte care pot apărea între legislativ și executiv, încălcarea drepturilor cetățenești ș.a.).

În Franța, acest organism, învestit cu controlul preventiv al constituționalității legilor, poartă denumirea de Consiliu Constituțional și este compus din nouă membri, al căror mandat durează nouă ani și nu poate fi reînnoit. Trei membri sunt numiți de Președintele Republicii, trei de Președintele Adunării Naționale și trei de Președintele Senatului. Consiliul Constituțional se reînnoiește (1/3 din numărul membrilor săi) din trei în trei ani. În afară de cei nouă membri numiți, sunt membri de drept ai acestui organism foștii președinți de republică. Președintele Consiliului este numit de Președintele Republicii.[1] Consiliul Constituțional este competent să verifice constituționalitatea legilor organice, înainte de a fi promulgate și a regulamentelor adunărilor parlamentare, înaintea aplicării. Controlul acestor acte este obligatoriu.

De asemenea, pot fi trimise Consiliul Constituțional spre verificarea conformității lor cu Constituția și legile ordinare înainte de promulgarea lor. Sesizarea poate fi făcută de Președintele Republicii, Primul-ministru, Președintele Adunării Naționale, Președintele Senatului sau de 60 deputați ori de 60 senatori. Prin urmare, acest control este facultativ.

O dispoziție declarată neconstituțională de către Consiliul Constituțional nu poate fi promulgată sau pusă în aplicare. Împotriva deciziilor Consiliului Constituțional nu se poate declara recurs. Ele se impun autorităților publice și tuturor autorităților administrative și jurisdicționale (art. 62 din Constituție).

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la V-eme Rèpublique, Dalloz, Paris, 1983, p. 378-393.

Constituția României a preluat din practica constituțională modernă sistemul controlului politico-jurisdicțional al conformității legilor cu Legea fundamentală. Între jurisdicția constituțională instituită în sistemul de drept românesc și cea a unor state occidentale sunt atât asemănări cât și deosebiri. Astfel, de pildă, principala deosebire între procedura contenciosului constituțional românesc și cea franceză constă în faptul că în sistemul nostru constituțional verificarea constituționalității legilor organice și a regulamentelor celor două Camere legislative, înainte de a fi promulgate și, respectiv, de a fi puse în aplicare, nu este obligatorie, ci este declanșată ca urmare a unei sesizări din partea Președintelui Republicii, a președinților Camerelor, Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție a Avocatului Poporului sau din partea unui număr de cel puțin 50 deputați sau de cel puțin 25 de senatori, pe când în Franța legile organice sunt supuse obligatoriu controlului exercitat de Consiliul Constituțional.

De asemenea, Curtea Constituțională se pronunță asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești. O altă deosebire, constă în ceea ce privește sfera organismelor abilitate să sesizeze Curtea Constituțională în legătură cu constituționalitatea legilor ordinare. Astfel, potrivit Legii fundamentale, Înalta Curte de Casație și Justiție poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea unei legi înainte de promulgarea acesteia. În sistemul de drept francez, instanța de vârf a ierarhiei judiciare nu este implicată în procedura de sesizare a Consiliului Constituțional.

Între cele două instituții care verifică constituționalitatea actelor normative ale Parlamentului mai sunt o serie de alte deosebiri, inclusiv în ceea ce privește modul lor de alcătuire. În sistemul constituțional românesc, spre deosebire de cel francez, Curtea Constituțională este formată exclusiv din judecători numiți, nu și din membri de drept, așa cum este alcătuit Consiliul Constituțional.

BCU IASI / CENTRU VECHI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul III
Drepturile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor

Capitolul I
Drepturile şi libertăţile publice

§1. Evoluţia problematicii drepturilor omului

Dezvoltarea problematicii drepturilor şi libertăţilor civice este, pe de-o parte, o consecinţă firească a extinderii rolului statului şi a evoluţiei sale în epoca contemporană, iar pe de altă parte, rezultatul revendicărilor social-economice şi politice ale păturilor sociale defavorizate.

La sfârşitul secolului al XVIII-lea şi în secolul al XIX-lea, sub influenţa Declaraţiei Omului şi Cetăţeanului din 1789, s-a pus accentul aproape exclusiv pe drepturile civile şi politice: egalitatea, libertatea de opinie, şi gândire, libertatea credinţelor religioase, dreptul la rezistenţă împotriva represiunii, dreptul la vot, de întrunire, de asociere, dreptul de proprietate particulară ş.a. Practic, problema drepturilor economice şi sociale a îmbrăcat doar forma revendicărilor.

În această etapă, drepturile şi libertăţile publice au fost instituţionalizate, iniţial în declaraţii şi, ulterior, chiar în conţinutul constituţiilor scrise, fiind astfel garantate de stat.

Conţinutul drepturilor şi libertăţilor publice nu a avut o întindere foarte mare; nici drepturile propriu-zise nu au fost în număr ridicat (Declaraţia din 1789 avea doar 17 articole, iar cea din 1793, 35 de articole). Esenţa drepturilor marca ascensiunea socială şi politică a burgheziei interesată în înlăturarea formelor de dependenţă personală caracteristice feudalismului, a inegalităţii juridice între oameni şi în crearea unor pârghii politice (sistemul electoral, forme de reprezentare naţională ş.a.) care să-i permită accesul la putere în detrimentul nobilimii feudale conservatoare.

Concepţiile burgheziei privind drepturile omului au avut drept punct de pornire proclamarea egalităţii şi libertăţii persoanei şi revendicarea de a se reglementa prin lege drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, de a se stabili, astfel, un nou statut politico-juridic al persoanei.[1]

Începând cu cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în Europa se manifestă o mişcare socială tot mai largă pentru emancipare economică a unor pături ale societăţii defavorizate. Această mişcare progresistă pentru emancipare este sprijinită ideologic de cele două Internaţionale Socialiste. Sub presiunea mişcărilor muncitoreşti, guvernanţii din tot mai multe ţări încep să facă concesii economice şi sociale clasei muncitoare sub forma acceptării revendicărilor sindicale ale acestora. Un rol impor-

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Diaconu*, Drepturile omului, IRDO, Bucureşti, 1993, p. 7.

tant în acest sens l-au avut sindicatele din Anglia, Franţa, Germania, precum şi unele partide politice cum au fost, de pildă, Partidul Laburist din Marea Britanie, partidele socialiste sau social-democrate din Franţa, Germania, Italia şi din alte ţări europene. O tendinţă similară o întâlnim şi în S.U.A.

Concesiile social-economice ale guvernanţilor făcute muncitorimii organizate în sindicate puternice, ca şi păturilor ţărăneşti, sunt legate şi de preocuparea guvernanţilor de a-şi asigura suportul uman în tot mai desele războaie prilejuite de împărţirea sferelor de influenţă fie în Europa, fie pe alte continente.

După primul război mondial, sub influenţa progresului economic şi a diversificării generale a activităţilor economice (de stat şi particulare), dar şi ca o răsplată naţională oferită combatanţilor supravieţuitori ai primei conflagraţii mondiale şi a recunoaşterii aspiraţiilor acestora la o stare materială mai ridicată, în diferite constituţii sunt proclamate anumite drepturi economice şi sociale: dreptul de muncă, la salarizare corespunzătoare, la concediu, la securitatea muncii, la egalitatea socială, libertatea şi asocierea sindicală, dreptul la grevă, dreptul la pensie etc. În acest fel, democraţiei politice i s-au asociat democraţia economică şi socială.

După încheierea celei de-a doua conflagraţii mondiale s-a pus un accent mai mare pe drepturile economice şi sociale. Îndeosebi în doctrina constituţională marxistă s-a insistat foarte mult pe importanţa covârşitoare a drepturilor cetăţeneşti. Această concepţie – justă în esenţa sa – a fost susţinută şi de numeroşi politologi, jurişti, diplomaţi, oameni politici occidentali.[1]

Din păcate, aşa cum se ştie, enunţul socialist al primatului drepturilor social-economice în statele de „democraţie populară" nu a trecut prea departe de valoarea unei declaraţii solemne dar negarantată.[2]

În ultimele decenii se conturează noi drepturi – aşa numite drepturi de generaţia a III-a: dreptul naţiunilor sau popoarelor la autodeterminare, dreptul poporului de exploatare a bogăţiilor naturale, dreptul la mediu, dreptul la nediscriminare rasială sau religioasă, dreptul la viaţă, dreptul la pace, dreptul la educaţie, drepturile specifice tinerilor, copiilor, persoanelor defavorizate, dreptul cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale la forme de dezvoltare şi afirmare a personalităţii din perspectiva culturii şi tradiţiilor culturale, inclusiv a limbii materne în cadrul legal al statului în care locuiesc şi conviețuiesc alături de populaţia majoritară ş.a.[3]

Chiar din simpla enumerare a acestor drepturi se poate deduce că acestea au indiscutabil o latură individuală, deşi unele dintre ele au un caracter colectiv (de exemplu: dreptul la pace, dreptul popoarelor la autodeterminare, dreptul la un mediu sănătos), iar altele sunt susceptibile de a se exercita individual sau în grup.

Un alt segment al problematicii drepturilor omului îl constituie protecţia internaţională a combatanţilor şi civililor în războaie şi alte conflicte armate, inclusiv protec-

---

[1] A se vedea, de pildă, *G. Gilder*, Wealth and Poverty, Basic Books Inc. Publishers, New York, 1981, p. 67.

[2] Pentru o privire de ansamblu asupra concepţiei socialiste româneşti referitoare la drepturile omului, a se vedea *I. Rădulescu*, Omul şi drepturile umane în concepţia şi practica socială românească, Ed. Politică, Bucureşti, 1987.

[3] A se vedea, în acest sens, *E.L. Lutz, H. Hannam, K.J. Bruke* (ed.), New Direction in Human Rights, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1989, p. 3-24.

ţia împotriva terorismului căruia îi cad victime persoane nevinovate[1], precum şi protecţia internaţională a drepturilor minorităţilor religioase[2]. Comunitatea internaţională a adoptat, de asemenea, în decursul timpului – pornind de la considerente umanitare – numeroase documente prin care se condamnă actele prin care se afectează în orice fel fiinţa umană, care urmăresc degradarea fizică şi psihică a omului, care produc suferinţe fizice sau mentale ş.a.m.d. Este vorba de documente şi instrumente internaţionale prin care se condamnă sclavia, actele de terorism şi luarea de ostatici, consumul de stupefiante, traficul cu fiinţe umane şi a exploatării prostituţiei semenilor, intoleranţa religioasă şi rasială, prin care se reglementează statutul refugiaţilor.[3]

Este interesant de subliniat că reglementarea constituţională a drepturilor şi libertăţilor publice în secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, care a urmat afirmării drepturilor omului în gândirea politică şi în reflecţiile filozofice şi umaniste din secolele al XVI-lea şi al XVII-lea, a fost continuată, la rândul ei, de reglementarea la nivel internaţional, prin acordul statelor, a drepturilor şi libertăţilor civice. De remarcat este faptul că în toate documentele internaţionale se regăsesc, practic, toate drepturile omului.[4]

În plus, s-au instituţionalizat structuri internaţionale de promovare şi cooperare a statelor în domeniul drepturilor omului. Cadrul instituţional internaţional este format din organizaţiile internaţionale guvernamentale care au competenţă în această materie.[5]

În aceste structuri menţionăm, îndeosebi, ONU cu instituţiile sale specializate (Consiliul Economic şi Social; Comisia pentru Drepturile Omului; Centrul pentru Drepturile Omului şi, respectiv, O.I.M; U.N.E.S.C.O.), Consiliul Europei (în special, Comisia Europeană a Drepturilor Omului şi Curtea Europeană a Drepturilor Omului), Comisia Interamericană a Drepturilor Omului, Curtea Interamericană a Drepturilor Omului – ca organism autonom cu caracter jurisdicţional.

Mai menţionăm că la nivel internaţional s-a conturat şi chiar instituţionalizat anumite standarde generale privind drepturile omului. Acestea se regăsesc fie în documente internaţionale cu vocaţie universală cum sunt de pildă Declaraţia Universală a Drepturilor Omului adoptată de ONU la 10 decembrie 1948 şi cele două Pacte internaţionale adoptate în 1966 sau documente adoptate de Consiliul Europei, fie în instrumente adoptate în reuniunile organizate în cadrul Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (de la Actul final al Conferinţei semnat la 1 august 1975, până la Carta pentru Noua Europă adoptată la Paris în noiembrie 1991).[6] În decembrie 2000,

---

[1] *I. Cloşca*, Dreptul umanitar şi noua ordine internaţională, Ed. Militară, Bucureşti, 1978.

[2] *J. Duffar*, La protection internationale des droits des minorités religieuses, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 6/1995.

[3] A se vedea: *I. Brownlie*, Drepturile omului în lumea contemporană, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 261-525; *D.P. Forythe*, Humanitarian Politics, The Jons Hopkins University Press, London, 1977, p. 1-100.

[4] A se vedea „instrumentarul" internaţional al drepturilor omului în *I. Diaconu*, op. cit., p. 13-25.

[5] A se vedea, pe larg, tratarea problematicii drepturilor la nivel instituţional, în *A. Năstase*, Drepturile omului-religie a sfârşitului de secol, IRDO, Bucureşti, 1992, p. 72-49.

[6] A se vedea, pe larg, Principalele instrumente internaţionale privind drepturile omului, la care România este parte, vol. I-II, I.R.D.O., Bucureşti, 1999. În cadrul O.S.C.E au fost adoptate şi unele Declaraţii în domeniul respectării drepturilor omului.

Parlamentul European a anunţat adoptarea la Nisa (7-11 decembrie 2000) a Cartei Drepturilor fundamentale (document fără forţă juridică), care cuprinde 54 de articole. La 4 noiembrie Protocolul nr. 12 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, care interzice într-o manieră generală orice formă de discriminare, a fost deschis spre semnare statelor membre. Protocolul a fost semnat de 25 de state, printre care şi România şi va intra în vigoare după ratificarea sa de către 10 state membre ale Consiliului Europei.

§2. Fundamentele ideologice, politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor publice

În epoca modernă, doctrina drepturilor omului a rezultat din procesul de formare şi afirmare a ideologiei liberale, care opunea regimul de drepturi şi libertăţi publice – revendicat de burghezie – guvernării monarhice absolutiste. Liberalismul a urmărit să găsească un instrument juridic care să-l protejeze pe individ de statul absolutist. Pentru aceasta, liberalismul a preluat din dreptul natural ideea că fiecare individ este liber prin natura sa şi nu trebuie tratat diferenţiat de alţi semeni ai săi în funcţie de anumite criterii discriminatorii (origine socială, concepţii politice, avere, opţiuni confesionale etc.). În această concepţie, statul este obligat să-şi autolimiteze puterea, proclamând un set de drepturi şi libertăţi publice, să se retragă din societate, rămânând un „paznic de noapte" al acesteia, În acest spirit, art. 2 din Declaraţia drepturilor omului şi cetăţeanului din 29 august 1789 proclama solemn că „scopul oricărei asocieri politice este păstrarea drepturilor naturale şi imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea, siguranţa şi rezistenţa la oprimare".

Dacă în concepţia revoluţionară franceză din anul 1789, o Declaraţie a drepturilor era considerată o barieră împotriva tiraniei guvernanţilor, o limitare a puterii acestora şi, totodată, un mijloc de luptă a populaţiei faţă de puterea tiranică, în epoca contemporană se estimează că exercitarea reală şi efectivă a tuturor drepturilor este o condiţie a afirmării personalităţii şi demnităţii individului ca fiinţă socială, statul având datoria de a favoriza la maximum realizarea efectivă a acestor drepturi.[1] Esenţa noii concepţii privind, în general, problematica umanitară în lumea contemporană, constă în situarea condiţiei social-economice şi politice a individului în centrul preocupării statului. Potrivit acestei concepţii, un drept proclamat într-o constituţie rămâne o simplă declaraţie de principii, dacă statul nu încredinţează individului mijloace necesare realizării acestuia.

O importanţă tot mai mare în fundamentarea teoriei drepturilor şi libertăţilor publice o capătă – prin extensie – fundamentarea unor noi instrumente şi metode de exercitare a acestora. Doctrina constituţională nu mai este astăzi preocupată în exclusivitate să găsească justificarea şi legitimitatea drepturilor cetăţeneşti, ci să contureze noi practici pentru extinderea câmpului lor de acţiune, precum şi noi metode şi instrumente ale exercitării şi garantării lor. De altfel, şi preocuparea Guvernantului faţă de problematica drepturilor omului s-a schimbat faţă de secolul al XVIII-lea şi, chiar, faţă de începutul secolului al XX-lea. Dacă iniţial preocuparea guvernanţilor se reducea la

[1] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 197

proclamarea drepturilor în constituţie, astăzi se caută noi căi constituţionale ca şi practic-politice (administrative) şi chiar jurisdicţionale pentru garantarea reală a dreptului de apărare a persoanei ale cărei drepturi au fost încălcate, fie în faţa instanţelor naţionale[1], fie internaţionale[2] (de exemplu, C.E.D.O.). Mai mult, se admite posibilitatea ca cetăţeanul unui stat ale cărui drepturi au fost încălcate să se adreseze unor organisme internaţionale (Comisia Europeană a Drepturilor Omului).[3]

Pe plan naţional se acordă o importanţă deosebită rolului instanţelor judecătoreşti în apărarea valorilor cuprinse fie în declaraţiile de drepturi (în statele unde acestea continuă să existe), fie în constituţie.[4]

În legătură cu fundamentarea teoretică (filozofică) sau practic-politică (juridică, sociologică, politică) a drepturilor şi libertăţilor publice, s-au emis mai multe teorii. Dincolo de orice diferenţă între ele, aproape toate ajung la concluzia că drepturile sunt inerente fiinţei umane, statul fiind dator să le recunoască, să le garanteze şi să apere individul de orice violare a drepturilor sale. Notă distonantă fac teoriile nihiliste care converg spre negarea drepturilor fundamentale ca o consecinţă a calităţii lor de drepturi subiective.[5]

În ceea ce priveşte teoriile care susţin necesitatea apărării drepturilor omului, unele îşi trag sorgintea din dreptul natural[6], iar altele din factori sociali, cel mai important dintre aceştia fiind pactul social încheiat între popor şi monarh.[7]

---

[1] Articolul 11 al Convenţiei pentru Protecţia Drepturilor Omului şi a Libertăţii Fundamentale (adoptată în cadrul Consiliului Europei la Roma, 4 noiembrie 1950) prevede că „orice persoană ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta Convenţie au fost violate, are dreptul la un recurs efectiv în faţa unei instanţe naţionale, dacă violarea ar fi comisă de persoane ce acţionează în exerciţiul funcţiunilor lor oficiale".

[2] Curtea Europeană a Drepturilor Omului se compune dintr-un număr de judecători egal cu cel al membrilor Consiliului Europei aleşi de Adunarea Parlamentară, cu majoritatea de voturi exprimate, de pe o listă de trei candidaţi, prezentată de membrii Consiliului Europei. Pentru examinarea cauzelor aduse în faţa ei, Curtea îşi desfăşoară activitatea în Comitete de trei judecători, în Camere de şapte judecători şi într-o Mare Cameră constituită din 17 judecători. Competenţa Curţii cuprinde toate cauzele care privesc interpretarea şi aplicarea Convenţiei Europene a Drepturilor Omului şi a protocoalelor sale (vezi Convenţia pentru Protecţia Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale). Hotărârea Curţii trebuie să fie motivată şi este definitivă (a se vedea şi *D. Gomien*, Short guide to the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 1991).

[3] Comisia poate fi sesizată printr-o cerere adresată secretarului general al Consiliului Europei de orice persoană fizică, orice organizaţie neguvernamentală sau orice grup de particulari, care se pretinde victima unei violări de către una dintre Înaltele Părţi Contractante a drepturilor recunoscute în Convenţia Europeană a Drepturilor Omului sau în protocoalele sale.

[4] A se vedea, de pildă, *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bill of Rights in Modern America; After 200 years, Indiana University Press, Indianapolis, 1993, p. X.

[5] A se vedea *J. Morange*, Libertés publiques, PUF, Paris, 1985, p. 56-68.

[6] A se vedea: *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1909, p. 478; *V.D. Zlătescu, I. Moroianu Zlătescu*, Repere pentru o filozofie a drepturilor omului, IRDO, Bucureşti, 1996, p. 21-35.

[7] Această teorie a fost ingenios fundamentată de: *J. Locke* în Essay on civil gouvernment; *Wolff* în Jus naturae; Blackstone în Commentaires; *J.J. Rousseau* în Le Contrat Social. Deşi doctrina contractului social s-a format îndeosebi începând cu secolul al XVI-lea, ideea pactului

La baza doctrinei liberale a drepturilor omului, se află concepţia că oamenii aflaţi în starea naturală a unei libertăţi individuale absolute, generatoare de conflicte permanente, consimt să-şi cesioneze puterea în favoarea cuiva pentru a-şi păstra siguranţa colectivă. Din acest transfer, derivă concluzia că exercitarea puterii este legitimă numai dacă are la bază consimţământul celor guvernaţi. În afara consimţământului celor supuşi puterii, aceasta este ilegitimă. Potrivit unei astfel de concluzii, guvernul, nu acordă drepturi supuşilor săi, ci le recunoaşte drepturi pe care aceştia le aveau, înainte de a-i încredinţa puterea, şi anume drepturile naturale. Această concepţie revoluţionară a fost transpusă ulterior în documente cu valoare constituţională, fiind preluată ca fundament ideologic şi politic de revoluţia burgheză din Franţa din 1789[1].

Atât şcoala dreptului natural cât şi teoriile de sorginte socială susţinute încă în secolul al XVII-lea sunt astăzi revitalizate inspirând unii autori contemporani.[2]

Este necesar să subliniem că natura juridică a drepturilor şi libertăţilor fundamentale este unanim acceptată (înţelegem aici termenul de „natură juridică" în sensul de esenţă a dreptului). Diferă doar argumentele aduse în favoarea sa.[3]

Fundamentarea instituţiei drepturilor şi libertăţilor publice poate fi făcută şi din punct de vedere politic. Astfel, individul este componenta, figura centrală a Cetăţii (polis) de care este legat social, economic, militar, politic, cultural prin raporturi de cetăţenie.

---

a fost iniţiată în filozofia greacă. Astfel, lui Epicur îi sunt atribuite următoarele maxime: „Justiţia naturală este un contract între oameni cu scopul de a nu se vătăma unii pe alţii şi a nu fi vătămaţi de alţii"; „Nu există o justiţie absolută, ci numai un contract încheiat între oameni, din oarecare teritorii, în relaţiile lor reciproce pentru a nu vătăma şi a nu fi vătămaţi" (a se vedea: *D. Laetrios,* Despre vieţile şi doctrinele filozofilor, Ed. Academiei, Bucureşti, 1963, p. 505; *G. Şerban*, Introducere în teoria contractului social, Europolis, Constanţa, 1996, p. 91).

[1] În Declaraţia de independenţă a Statelor Unite din 4 iulie 1776 doctrina liberală a drepturilor omului a constituit unul dintre fundamentele răzvrătirii coloniştilor americani împotriva Coroanei engleze. „Considerăm ca adevăruri grăitoare faptul că toţi oamenii s-au născut egali, că sunt înzestraţi de către Creator cu anumite Drepturi inalienabile, că printre acestea se numără dreptul la Viaţă, la Libertate şi la căutarea Fericirii. Că pentru a asigura aceste drepturi, oamenii instituie Guverne, care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi. Că ori de câte ori o Formă de Guvernare devine o primejdie pentru aceste ţeluri, este Dreptul Poporului să o schimbe sau să o abolească şi să instituie un nou Guvern bazat pe acele principii şi organizat în acele forme de exercitare a prerogativelor sale care i se vor părea cele mai nimerite să-i garanteze acestui popor Siguranţa şi Fericirea" (a se vedea *S. Rilas*, Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 202, p. 368).

[2] A se vedea: *I. Deleanu,* Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 60-62; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 151; *I. Muraru*, Protecţia constituţională a libertăţilor de opinie, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 3. Dreptul natural poate fi definit ca doctrina conform căreia există legi care nu sunt datorate voinţei umane şi care, ca atare, preced formarea oricărui grup social; e vorba despre legi ce pot fi recunoscute prin cercetare raţională şi din care derivă, ca orice lege morală sau juridică, drepturi şi îndatoriri care, sunt drepturi şi îndatoriri naturale (*N. Bobbio*, op. cit., p. 32).

[3] *I. Muraru,* Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Actami, Bucureşti, 1995, p. 193-194.

Ca *zoon politicon,* individul nu-şi mai aparţine lui însuşi, ci în acelaşi timp aparţine şi Cetăţii. Viaţa şi activitatea individului presupun legătura sa directă şi permanentă cu statul. Această legătură este ambivalentă în sensul că individul este obligat să se supună comandamentelor stabilite de stat, primind, în schimb, anumite drepturi şi libertăţi de care se bucură într-un regim de egalitate, libertate şi echitate, beneficiind, totodată, şi de un drept de recurs împotriva actelor samavolnice ale autorităţilor publice care i-ar încălca drepturile garantate de cetate.

La rândul său, statul, primind prerogativele puterii suverane a poporului, beneficiază de sprijinul său, în acest fel, puterea sa de comandă şi dominaţie fiind legitimă.

Într-o statistică matematică se poate spune că fiecare individ reprezintă o părticică dintr-un întreg nedefinit care este populaţia. Aceasta reprezintă, la rândul ei, un element constitutiv al statului. Ca atare, din punct de vedere politic drepturile fiecărui cetăţean decurg din calitatea acestuia de component individualizat al populaţiei. În felul acesta fiecare membru al populaţiei este un membru constitutiv – la scară individuală – al statului. Sigur, nu poate fi trasă de aici concluzia că, de vreme ce individul concură la formarea unui element constitutiv al statului, şi-ar acorda singur drepturi în virtutea calităţii sale de „verigă" celulară a statului.

Între populaţie şi stat ca atare, se nasc raporturi politice din care rezultă şi drepturile indivizilor. De asemenea, drepturile publice au la bază puterea suverană a poporului – categorie socială şi, totodată politică – care este compus din indivizi, între care există anumite legături. Constituţia transpune legătura politică între stat şi individ în instituţia juridică a cetăţeniei, conferind astfel drepturilor un fundament juridic. Pe o asemenea linie de gândire, se poate spune că fundamentele politice şi juridice ale drepturilor şi libertăţilor se topesc în raporturile de cetăţenie care devin baza lor politico-juridică.

„Realizarea" drepturilor recunoscute în constituţie presupune, pe de-o parte, obligaţia statului de a stimula progresul economic al societăţii, pentru ca astfel cetăţeanul să beneficieze de condiţiile materiale corespunzătoare exercitării drepturilor ce-i sunt recunoscute în Legea fundamentală, iar pe de altă parte, obligaţia statului de a se ocroti juridic, de a apăra drepturile cetăţenilor şi de a sancţiona încălcarea lor. Acest „aranjament" al statului – pe care, de altfel, şi l-au asumat toate statele contemporane – relevă un mare adevăr: statele în mod benevol acordă întregului ansamblu al drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti o valoare constituţională indiscutabilă.[1]

§3. Noţiunea de drepturi şi libertăţi publice

Preocuparea pentru fundamentarea teoretică a naturii sau esenţei drepturilor şi libertăţilor de care beneficiază, într-un cadru naţional, social-economic şi politic cetăţenii unui stat – şi nu numai ei – s-a împletit cu preocuparea pentru definirea noţiunii de drepturi fundamentale. Facem precizarea că, deşi se intersectează în multe privinţe, „natura juridică" a drepturilor fundamentale nu se confundă cu „noţiunea de drepturi fundamentale".

---

[1] A se vedea, în acest sens, *C. Debbasch şi alţii,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 72.

Natura juridică a drepturilor fundamentale pune în evidenţă, îndeosebi, după caz, baza naturală, politică, socială sau contractuală a drepturilor, cu alte cuvinte, explică fundamentele acestora; fixează drepturile în raport cu alte valori ocrotite de stat şi în primul rând cu statul şi individul. Din acest punct de vedere, ne însuşim concluzia prof. Ioan Muraru că nu există nicio deosebire de natură juridică între drepturile fundamentale ale omului şi celelalte drepturi, toate fiind considerate drepturi subiective.[1]

Noţiunea de drepturi fundamentale este, în opinia noastră, o categorie a ştiinţei juridice care desemnează în primul rând conţinutul acestora şi le fixează în raport cu celelalte drepturi legale şi contractuale de care beneficiază un individ ca persoană fizică.[2] Din acest punct de vedere, concluzia unanimă a teoreticienilor este că *drepturile fundamentale ale omului sunt drepturi subiective, în temeiul cărora titularii lor pot să desfăşoare o anumită conduită şi să ceară altora desfăşurarea unei conduite corelative dreptului lor, sub sancţiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal şi legitim.*[3]

Fiind drepturi subiective, drepturilor fundamentale le corespunde obligaţia corelativă a statului şi a autorităţilor publice, în general a tuturor celorlalte subiecte de drept de a le respecta şi de a nu le încălca.

Caracterul fundamental al drepturilor decurge din importanţa lor socială, din caracterul politic al raporturilor de cetăţenie din care îşi trag sorgintea şi nu în ultimul rând din faptul că sunt cuprinse în Legea fundamentală a statului.

Ocrotirea şi garantarea juridică (constituţională) a drepturilor fundamentale sunt vitale pentru statutul civic al individului, fiind esenţiale pentru viaţa şi demnitatea acestuia.

Deşi drepturile fundamentale sunt vitale pentru condiţia individului, exerciţiul unora dintre ele poate fi restrâns în anumite condiţii. Facem precizarea că într-o asemenea ipoteză nu se restrâng sau nu se suspendă drepturile ca atare, ci doar exercitarea lor. Restrângerea exerciţiului trebuie prevăzută de însăşi constituţie, să fie limitată în timp, proporţională cu motivele care o justifică, şi impusă de circumstanţe excepţionale stabilite expres.[4]

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 208.

[2] „Prin noţiunea de drepturi fundamentale cetăţeneşti se desemnează acele drepturi ale cetăţenilor care, fiind esenţiale pentru dezvoltarea materială şi intelectuală a acestora, precum şi pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăşi Constituţia" (a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 151).

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 63.

[4] Articolul 53 din Constituţia României prevede că: „Exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranţei naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o, sa fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii".

Restrângerea exerciţiului unor drepturi este acceptată în documentele şi actele internaţionale privind drepturile omului (a se vedea, de pildă, Documentele Reuniunii de la Copenhaga a Con-

O ultimă precizare se impune în legătură cu diferitele formulări pentru instituţia drepturilor cetăţeneşti. Astfel, chiar în documente şi instrumente internaţionale, în texte constituţionale sau ale unor legi organice sau ordinare, în alte acte normative, în doctrina de specialitate se folosesc denumiri cum ar fi: „drepturile omului", „drepturile şi libertăţile fundamentale", „drepturile şi libertăţile cetăţeneşti", „drepturile şi libertăţile publice" ş.a. Multitudinea de denumiri nu afectează substanţa drepturilor şi nu operează deosebiri calitative între ele. Când folosim sintagma „drepturi şi libertăţi cetăţeneşti", ne referim la drepturile şi libertăţile înscrise în Constituţia unui stat.

§4. Clasificarea drepturilor şi libertăţilor publice

În ceea ce priveşte clasificarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, se consideră, mai mult din motive metodologice, de încadrare tipologică, că acestea pot fi cuprinse în două categorii principale:

a) drepturi şi libertăţi civile şi politice;

b) drepturi social-economice şi culturale. Acestora, li se adaugă aşa numitele drepturi din generaţia a III-a. O asemenea clasificare a drepturilor cetăţeneşti pare, la prima vedere justificată deoarece reflectă apariţia lor cronologică. Înseşi documentele internaţionale de o importanţă fundamentală, cum ar fi Declaraţia drepturilor omului, adoptată de ONU la 10 decembrie 1948, cele două Pacte privind drepturile civile şi politice şi, respectiv, drepturile economice, sociale şi culturale reflectă această clasificare. În principiu, orice clasificare este o problemă convenţională şi subiectivă, întrucât criteriul de clasificare poate să difere în funcţie de opţiuni aleatorii. Important în orice clasificare este să nu se omită un element esenţial . Toate clasificările drepturilor omului acoperă marja integrală a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului. Carta drepturilor fundamentale a U.E., semnată la Nisa la 7 decembrie 2000 sistematizează ansamblul drepturilor omului, folosind drept valori fundamentale ale democraţiei constituţionale ocrotite şi garantate de statul de drept, cum ar fi demnitatea, libertatea, egalitatea, solidaritatea, cetăţenia şi justiţia [1].

Constituţiile statelor lumii nu stabilesc, însă, încadrări categoriale ale drepturilor cetăţeneşti. De altfel, între drepturile şi libertăţile omului nu se face nicio deosebire de valoare juridică. Mai mult, se consideră că numai garantarea reală a tuturor drepturilor permite afirmarea plenară a personalităţii şi demnităţii umane. Între drepturile cetăţeneşti există, aşadar o strânsă şi dialectică intercondiţionare. Garantarea unor drepturi şi ignorarea sau încălcarea altora, sunt conduite de guvernare ireconciliabile.

Clasificarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti în cele două categorii principale la care se adaugă egalitatea, inviolabilităţile şi „drepturi garanţii", a fost clasificarea predilectă a doctrinei constituţionale socialiste româneşti.[2]

În unele lucrări recente de drept constituţional, drepturile cetăţeneşti sunt analizate ca „drepturi şi libertăţi exercitate individual sau personal": dreptul la viaţă; dreptul la

---

ferinţei pentru dimensiunea umană a C.S.C.E. – 29 iunie 1990; Protocolul nr. 4 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului – 16 septembrie 1963).

[1] A se vedea textul Cartei în *A. Popescu, I. Jinga*, Organizaţii europene şi euroatlantice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, p. 178-93.

[2] *N. Prisca*, Drept constituţional, E.D.P., Bucureşti, 1972, p. 217-238.

cetăţenie; dreptul la siguranţă individuală; protecţia vieţii private; libertatea domiciliului şi inviolabilitatea lui; secretul corespondenţei; dreptul de circulaţie – toate grupate într-o subcategorie de „drepturi şi libertăţi care ocrotesc persoana şi viaţa ei privată"; dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi; libertatea gândirii; libertatea cuvântului; libertatea presei; dreptul la învăţătură; libertatea conştiinţei; drepturile electorale; dreptul de petiţionare; dreptul la asigurarea sănătăţii; dreptul persoanei de a întemeia o familie; dreptul la muncă sau la libertatea muncii; dreptul la securitatea socială; dreptul la odihnă; libertatea sindicală; dreptul la grevă; dreptul la proprietate; dreptul la moştenire; libertatea comerţului şi a industriei – grupate în subcategoria drepturilor şi libertăţilor „care ocrotesc realizarea opţiunilor persoanei la viaţa ei şi la viaţa socială". Alături de categoria menţionată sunt analizate „libertăţile exercitate în grup"; libertatea de asociere; libertatea de reuniune; libertatea manifestaţiilor.[1]

Profesorul Muraru a clasificat drepturile şi libertăţile fundamentale în: inviolabilităţi (dreptul la viaţă, dreptul la integritatea fizică şi la integritatea psihică, libertatea individuală, dreptul la apărare, inviolabilitatea domiciliului ş.a.); drepturile şi libertăţile social-economice şi culturale (dreptul la muncă, la învăţătură şi la ocrotirea sănătăţii, dreptul la grevă, dreptul la proprietate, dreptul la moştenire, protecţia persoanelor defavorizate ş.a.); drepturile exclusiv politice (dreptul de a vota şi dreptul de a fi ales; drepturile social-politice; dreptul de asociere; dreptul la informaţie, libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare ş.a.); drepturile-garanţii (dreptul de petiţionare, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică).[2]

§5. Noţiunea de îndatoriri fundamentale ale cetăţenilor

În cea mai simplă logică juridică, nu există drepturi fără îndatoriri.[3] Acest principiu universal al ordinii juridice este respectat şi în ceea ce priveşte raporturile între drepturile şi îndatoririle fundamentale. Astfel, este unanim admis că nu este permis (în sensul echităţii sociale) să beneficiezi doar de drepturi, fără a-ţi asuma şi anumite îndatoriri.

În cazul drepturilor cetăţeneşti, titularul acestora este îndreptăţit să pretindă statului să-i garanteze şi să-i respecte anumite drepturi. Dreptul cetăţeanului de a pretinde statului o anumită conduită îi corespunde obligaţia statului de a se conforma. Totodată, statul deţine dreptul, la rândul său, să-i ceară individului/cetăţeanului să respecte anumite îndatoriri.

Şi într-un caz şi în altul, ne găsim în faţa unor raporturi de drept public. În ceea ce priveşte îndatoririle fundamentale, trebuie observat că numai statul este îndreptăţit să ceară cetăţeanului să respecte anumite îndatoriri, după cum, numai cetăţeanul are dreptul să pretindă statului recunoaşterea şi garantarea drepturilor sale fundamentale.

Titularul îndatoririlor fundamentale este fiecare cetăţean. La baza stabilirii îndatoririlor fundamentale este aşezat – la fel ca în cazul drepturilor – raportul politic de cetăţenie. Conţinutul şi obiectivul principal al îndatoririlor fundamentale sunt diverse, fiecare stat stabilind, în funcţie de realităţile şi cerinţele sociale existente la un moment dat, îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor.

---

[1] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Bucureşti, 1991, p. 77-88.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 223-224.

[3] A se vedea, în acest sens, şi *T. Drăganu*, op. cit., p. 65.

Lectura oricărei constituţii moderne relevă că statul nu este unicul beneficiar al respectării îndatoririlor fundamentale. În ultimă instanţă, beneficiar este tot cetăţeanul. Aceasta deoarece respectarea de către cetăţeni a îndatoririlor lor fundamentale permite statului să acţioneze pentru înfăptuirea „Binelui comun", a interesului general. Există însă şi anumite situaţii când beneficiarii direcţi ai respectării anumitor îndatoriri fundamentale pot fi chiar cetăţenii înşişi, fără mijlocirea statului. Ne referim, în acest caz, la îndatorirea cetăţenilor de a-şi exercita drepturile şi libertăţile constituţionale cu bună-cuviinţă, fără să încalce drepturile şi libertăţile celorlalţi (art. 57 din Constituţia României).

Mai trebuie menţionat că în Constituţie sunt prevăzute unele îndatoriri fundamentale care nu se adresează exclusiv persoanelor fizice. Avem, de pildă, în vedere îndatorirea de a respecta constituţia şi legile ţării, plata taxelor şi impozitelor.

Putem conchide că prin noţiunea de *îndatoriri fundamentale se înţelege ansamblul îndatoririlor cu caracter fundamental pe care statul le stabileşte în constituţie pe seama cetăţenilor săi.* Două concluzii decurg din acest enunţ:

a) nu este vorba de orice fel de îndatoriri, ci doar de acelea care au un caracter fundamental, esenţial sau vital pentru însăşi existenţa statului şi asigurarea ordinii social-politice şi legale.

b) îndatoririle fundamentale trebuie înscrise în constituţie. Orice alte obligaţii legale ce ar reveni cetăţeanului nu întrunesc caracterul fundamental dacă nu sunt incluse în constituţie.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Garanţiile constituţionale ale drepturilor şi libertăţilor publice

§1. Forme ale garantării drepturilor şi libertăţilor publice

Prima dintre garanţiile respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti este însăşi înscrierea lor în Legea fundamentală. Prin aceasta, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti capătă forţa juridică a unei dispoziţii constituţionale.

O cale eficientă de garantare a drepturilor omului rezultă din dreptul recunoscut persoanei, ale cărei drepturi au fost încălcate de o autoritate publică, printr-un act administrativ ilegal, de a cere instanţei judecătoreşti recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Garantarea drepturilor şi libertăţilor publice se poate asigura, totodată, prin controlul constituţionalităţii legilor. Într-o asemenea situaţie, dispoziţia legală, referitoare la un anumit drept fundamental, apreciată ca fiind neconstituţională de autoritatea publică competentă, nu se aplică. Nu contează dacă controlul de constituţionalitate al unei anumite legi se exercită de un organ politic înainte de promulgarea acesteia sau de instanţa judecătorească pe calea judecării unei excepţii de constituţionalitate ridicată de una dintre părţi în cadrul unui proces.

O formă de garantare a drepturilor cetăţeneşti, cu o sferă din ce în ce mai largă de atribuţii, este controlul parlamentar exercitat de parlament prin comisiile sale specializate în domeniul drepturilor omului. Aceste comisii nu se limitează însă la control parlamentar, prilej care le-ar permite constatarea unei violări a drepturilor omului. Comisiile parlamentare pot dezbate proiecte de lege sau propuneri legislative referitoare la exercitarea drepturilor omului, contribuind, astfel, la perfecţionarea cadrului juridic de exercitare a drepturilor cetăţeneşti.

O asemenea activitate este chiar mai eficientă şi are rezultate mai substanţiale decât controlul parlamentar.[1]

§2. Instituţia Ombudsmanului

În ultimele decenii, tot mai multe ţări au introdus în sistemul naţional o instituţie receptată din practica parlamentară suedeză, care are ca rol soluţionarea plângerilor ce i se adresează de către cetăţenii care pretind că drepturile lor au fost încălcate de funcţionari sau autorităţi ale administraţiei publice. Este vorba de instituţia *Ombudsmanului*.

Iniţial, instituţia ombudsmanului s-a format în Suedia în anul 1809. Anterior însă, în această ţară exista practica ca Parlamentul (Riksdag) să numească un împuternicit

[1] A se vedea, în acest sens, *V. Duculescu*, Protecţia juridică a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1994, p. 214-215.

al său, învestit cu prerogativa de a cerceta şi soluţiona plângerile persoanelor vătămate în drepturile lor prin abuzuri ale administraţiei regale.[1]

În limba suedeză *ombud* înseamnă mandat, procură, împuternicire. Astfel, *ombudsman* desemnează instituţia învestită de Riksdag printr-un mandat de reprezentare să examineze plângerile ce i se adresează de cei ce pretind că le-au fost încălcate drepturile garantate de constituţie. Ombudsmanul poate fi definit ca autoritatea numită de Parlament şi răspunzătoare faţă de acesta, căreia i se conferă prin constituţie sau printr-o lege specială, dreptul de a soluţiona plângerile ce i se adresează de cetăţenii, care pretind că organele executive le-au încălcat sau nesocotit drepturile recunoscute la nivel constituţional.

Iniţial, a fost numit un singur ombudsman, dar în prezent Riksdagul numeşte patru ombudsmani.

Instituţia a fost apoi preluată de Finlanda (1919), Danemarca (1953), Norvegia (1952). În prezent, instituţia ombudsmanului este consacrată în peste 50 de state: Marea Britanie, Franţa, Spania, Ungaria, Portugalia, Olanda, Italia, Polonia, R.F.G., Austria, România ş.a. Practic, instituţia ombudsman-ului a căpătat în prezent caracter universal, fiind întâlnită pe toate continentele, indiferent dacă este consacrată la nivel naţional ori regional, sau dacă atribuţiile sale sunt generale sau specializate pe domenii.

Denumirea instituţiei ombudsmanului diferă de la ţară la ţară: Mediateur de la Republique (Franţa); Defensor del Pueblo (Spania); Provedor de Justicia (Portugalia); Volksanwaltschaft (Austria); Diwan El Mazalem (Egipt); Difensore Civico (Italia); Parliamentary Commissioner for Administration (Marea Britanie); Avocatul Poporului (România) ş.a.[2]

În Austria, instituţia este formată din trei „Apărători ai Poporului", fiecare reprezentând cele trei partide politice principale. Mandatul Apărătorilor Poporului durează şase ani, putând fi reînnoit. Competenţa ombudsmanilor austrieci se reduce la administraţia federală şi autorităţile autonome. În Franţa este numit un singur ombudsman de către Guvern. În Danemarca sunt alese 1-2 persoane de către Folketing (art. 55 din Constituţie). Competenţa acestora constă în controlarea administraţiei civile şi a administraţiei militare. Sunt cuprinşi în control: miniştrii, funcţionarii publici, orice persoană care lucrează în serviciul Guvernului, administraţia locală. În Elveţia se aleg cel puţin doi ombudsmani, potrivit Legii de organizare judecătorească, fiecare fiind responsabil pentru un anumit domeniu. În Spania este ales de Cortesurile Generale, ca împuternicit al acestuia, un singur ombudsman, ajutat de doi adjuncţi. Ombudsmanul spaniol se bucură de inviolabilitate (nu poate fi arestat, amendat, urmărit, judecat pentru opiniile formulate sau pentru actele emise în exercitarea atribuţiilor), cu excepţia

---

[1] Sistemul a fost instituit în 1713 şi s-a perfecţionat pe parcurs. Din 1776 ombudsmanul suedez a purtat denumirea de Cancelar al Dreptăţii. Constituţia Suediei din 1809 a consacrat instituţia ombudsman-ului şi prevede, în acest sens, în Cap. XII art. 6 că „Riksdag-ul va desemna din cadrul său şase comisari de supraveghere însărcinaţi cu controlarea activităţilor statului şi va putea extinde acest control şi asupra altor activităţi. El va emite instrucţiuni în atenţia acestora. Aceşti comisari de supraveghere vor putea, conform dispoziţiilor legale, să solicite actele, informaţiile şi avizele necesare în vederea exercitării controlului lor."

[2] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 675-676.

cazului când există flagrant delict. Ombudsman-ul portughez este numit pentru un mandat de patru ani, care poate fi reînnoit o singură dată. Acesta beneficiază de imunitate.

În doctrina şi practica constituţională recentă este constant subliniată importanţa instituţiei Ombudsmanului pentru garantarea şi, îndeosebi, pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti.

Obudsmanul este numit de Parlament pentru un mandat a cărui durată diferă de la stat la stat. De obicei, mandatul ombudsmanului este de patru ani. Parlamentul deţine, totodată, dreptul de a-l revoca pe ombudsman înainte de expirarea mandatului, dacă acesta s-ar face vinovat de încălcarea Constituţiei sau a legilor ori dacă ar avea o conduită reprobabilă. În Marea Britanie, Franţa, Egipt, Venezuela, Pakistan, Ghana, ombudsmanul este numit de Guvern. În Quebec, ombudsmanul este desemnat de Parlament pe baza propunerii făcute de Guvern. În Israel şi Noua Zeelandă, propunerile de candidaţi pentru funcţia de ombudsman sunt făcute de Parlament, Guvernului, care este competent să numească pe ombudsman.

În principiu, ombudsman-ul îşi desfăşoară activitatea la nivel naţional. Aceasta nu este o regulă. De pildă, în S.U.A. nu a fost înfiinţată o asemenea instituţie la nivel federal. În schimb există un număr foarte mare de ombudsmani la nivelul unor state membre ale Uniunii, al unor municipalităţi sau chiar în instituţii sau companii private. De asemenea, există ombudsmani având o jurisdicţie materială specializată (de exemplu: la viaţa universitară; asistenţă socială).[1]

De asemenea, nimic nu împiedică ca Guvernul să instituie un organism guvernamental având ca atribuţie să analizeze şi să soluţioneze plângerile împotriva acestuia sau împotriva unor departamente sau agenţii executive şi să aplaneze, astfel, conflictele între cetăţean şi administraţia publică centrală şi locală. Se înţelege că o asemenea instituţie, ar avea o sferă mai îngustă de activitate şi, oricum, autoritatea sa ar fi mult inferioară celei a ombudsmanului parlamentar.

În principiu, puterea ombudsmanului se reduce la dreptul de a face recomandări autorităţilor publice vinovate de încălcarea drepturilor unor persoane, de a controla activitatea organelor administraţiei publice cărora le revin atribuţii în domeniul drepturilor omului, de a inspecta instituţii de deţinere (penitenciare, instituţii – şcoli de reeducare, centre de internare a minorilor), spitale, şcoli ş.a. În unele sisteme constituţionale, însă, ombudsmanul are dreptul de a acţiona în justiţie, în condiţiile prevăzute de lege, funcţionarii care s-au făcut vinovaţi de încălcarea drepturilor unor persoane sau de a întreprinde anchete. Dreptul de acţiune judiciară se bazează, în acest caz, pe învestirea, prin constituţie, a ombudsmanului cu atribuţia de a veghea la respectarea legilor în domeniul drepturilor omului. Dreptul la acţiune judiciară este recunoscut ombudsmanului în Suedia, Finlanda şi Danemarca.[2]

---

[1] A se vedea *H.B. Iacobini*, O instituţie nouă de drept administrativ (ombudsman). Experienţa administraţiei nord-americane, în Studii de drept românesc, nr. 2/1990. În Suedia, în afara instituţiei ombudsmanului parlamentar (Ombudsman de Justiţie), Guvernul a desemnat cinci ombudsmani guvernamentali, fiecare având o competenţă materială strict limitată la anumite domenii de activitate: concurenţă, protecţia consumatorilor, egalitatea între sexe, combaterea discriminărilor etnice (a se vedea: *I. Ceterchi*, Instituţia ombudsmanului în Suedia, S.D.R. nr. 1-2/1991; *F. Delpérée*, Le Médiateur, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 17-44).

[2] A se vedea, în acest sens, The Danish Ombudsman, DJOF Publishing, Copenhagen, 1995.

În funcţie de numărul ombudsmanilor care compun instituţia, competenţa acestora este generală sau specializată (administraţie, justiţie, armată, taxe şi impozite, protecţie socială ş.a.).

În exercitarea atribuţiilor sale, ombudsmanul nu se substituie altor organisme cărora le sunt conferite atribuţii privind apărarea dreptului omului. Avem în vedere, îndeosebi, organele judiciare.

În ceea ce priveşte statutul său şi raporturile cu alte autorităţi publice, trebuie menţionat că ombudsmanul este independent faţă de toate celelalte autorităţi publice, inclusiv faţă de parlament, care îl numeşte şi îl poate revoca înainte de expirarea mandatului său.[1] De altfel, nu este permisă nicio ingerinţă în activitatea ombudsmanului, nici chiar din partea parlamentului. Deşi este independent faţă de celelalte autorităţi publice, ombudsmanul prezintă anual un raport parlamentului privind cazurile pe care le-a investigat, soluţiile date ş.a. De asemenea, în raportul anual, pot fi făcute recomandări parlamentului şi guvernului privind perfecţionarea legislaţiei în materie sau a activităţii unor departamente sau alte autorităţi guvernamentale ori ale administraţiei publice care interesează drepturile omului.[2] Pentru a consolida independenţa ombudsmanului, legislaţia referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei stabileşte o serie de incompatibilităţi între calitatea de ombudsman şi orice alte funcţii publice şi private. Ombudsmanul beneficiază şi de un regim de imunitate.

Pentru a-şi exercita în condiţii corespunzătoare activitatea, ombudsmanul are nevoie de concursul celorlalte autorităţi publice.

Constituţia sau, după caz, legile de organizare şi funcţionare a acestei instituţii prevăd, în acest caz, obligaţia autorităţilor publice de a pune la dispoziţia ombudsmanului toate datele, informaţiile şi documentele de care acesta ar avea nevoie pentru a-şi exercita atribuţiile.[3] Ombudsmanul îşi exercită atribuţiile la plângerea persoanelor ale căror drepturi au fost vătămate sau din oficiu, când are informaţii, date privind încălcarea unor drepturi cetăţeneşti sau când constată el însuşi asemenea încălcări. În general, exced competenţei de investigaţie a ombudsmanului membrii guvernului, parlamentarii şi membrii aleşi ai administraţiei publice locale. Motivul unei asemenea derogări este simplu: deputaţii, senatorii, membrii aleşi ai organismelor administraţiei publice locale sunt reprezentanţi ai poporului sau, după caz, ai populaţiei unor comunităţi locale, iar miniştrii răspund politic în faţa Parlamentului.[4]

Cererile care se adresează ombudsmanului trebuie făcute în scris şi semnate. În principiu, anonimele nu se iau în considerare, ceea ce nu împiedică însă ca o plângere anonimă să fie motivul sesizării din oficiu al ombudsman-ului şi punctul de declanşare a unei expertize de rutină. În legislaţia statelor referitoare la organizarea şi funcţionarea instituţiei ombudsmanului, se prevede că nu se iau în considerare plângerile

---

[1] A se vedea *I. Ceterchi*, op. cit., p. 53.

[2] *J.L. Maiorano*, Ombudsmanul şi protecţia drepturilor omului, Drepturile omului nr. 1/1992.

[3] A se vedea, de pildă: The National Ombudsman of the Netherlands, Annual Report 1992, Haga, aprilie 1993; The Swedish Parliamnetary Ombudsman, Report for the period July I 1990 to June 30 1992. În legătură cu istoria dezvoltării instituţiei ombudsmanului, a se vedea *L. Busk*, The History and Development of the Institution of Ombudsmans, în The Danish Ombudsman, p. 23-32.

[4] *I. Ceterchi*, op. cit., p. 54.

cetăţenilor ale căror drepturi au fost încălcate cu unu sau după caz, cu doi ani înainte de sesizarea ombudsmanului.

Activitatea acestuia este în principiu publică, ceea ce nu împiedică ca persoanele lezate să solicite ombudsmanului caracterul confidenţial al plângerii. De asemenea, ombudsmanul poate decide din proprie iniţiativă caracterul secret al activităţii sale pentru motive temeinice (de exemplu: apărarea secretelor militare, a ordinii publice, a moralei). Nu trebuie exclus nici dreptul unor instituţii publice de a solicita pentru motive temeinice confidenţialitatea unor investigaţii ale ombudsmanului. Actele emise de ombudsman în exercitarea atribuţiilor sale sunt acte de autoritate.

Atracţia faţă de rolul şi funcţiile ombudsmanului a avut ca urmare receptarea instituţiei şi de către Parlamentul European (art. 159-161 din Regulamentul acestuia).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul IV
Organizarea şi interferenţa (colaborarea) puterilor

Capitolul I
Modul de organizare şi funcţionare a structurilor de guvernare

Într-un sens larg, *structura guvernamentală cuprinde ansamblul de organisme prin care se exercită cele trei puteri, potrivit unor norme, principii şi metode ce diferă de la un stat la altul, în funcţie de realităţile şi condiţiile social-istorice, politice şi, evident, de tradiţiile sale constituţionale.*

Prin urmare, a studia structura guvernamentală existentă într-un anumit stat şi într-o anumită etapă de dezvoltare a acestuia, înseamnă a studia structura organismelor care exercită una sau alta din formele puterii, principiile, normele şi metodele aflate la baza desemnării, organizării şi funcţionării acestora, adică prerogativele, atribuţiile, competenţa ce le sunt conferite, precum şi conexiunile existente între ele. Putem, astfel, vorbi de o structură legislativă, de o structură executivă şi de o structură a organelor judecătoreşti. Putem vorbi şi de o structură de guvernare unitară şi armonioasă, rezultat al împletirii acestora, adică de sistemul politic în sensul restrâns al noţiunii.

§1. Modul de desemnare a structurilor prin care se exercită guvernarea

Desemnarea este actul oficial în baza căruia o persoană sau un organism este învestit cu prerogativele de a exercita o anumită funcţie implicând autoritatea puterii de stat (spre exemplu: alegerea parlamentului; alegerea şefului statului; numirea sau desemnarea primului-ministru; numirea miniştrilor; numirea unui prefect; numirea judecătorilor). Corespondentul actului de numire pentru revocare este actul de eliberare din funcţie.

Problema respectării procedurii legale de desemnare are o mare importanţă, deoarece de aceasta depinde legitimitatea oricărui organism care exercită puterea şi, prin urmare, legitimitatea activităţii persoanei care înfăptuieşte prerogativele conferite organismului respectiv. Desemnarea trebuie să respecte o procedură legală şi solemnă. Desemnarea are aici un sens generic, referindu-se atât la alegere, cât şi la numire.

Spre deosebire de procedura legală a desemnării sau a învestirii, cucerirea puterii prin forţă (lovitură de stat, agresiune, puci, insurecţie) şi constituirea de către autorii loviturii de stat sau sub presiunea acestora, a unui nou organism de guvernare, nu reprezintă un procedeu constituţional de desemnare ci, dimpotrivă, o răsturnare a

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

puterii constituţionale şi a ordinii legale. În cazul în care, însă, răsturnarea de la putere a unor guvernanţi este impusă prin forţă de o grupare de opoziţie înarmată şi susţinută de majoritatea populaţiei, desemnarea altor persoane în funcţiile guvernamentale, ca rezultat al puciului, este pe deplin legitimă sub aspect politic şi moral, legitimitatea constituţională urmând să fie consfinţită ulterior printr-un act juridic special. Experienţa Revoluţiei burgheze din Franţa, din 1789, ca şi cea a Revoluţiei române din 22 decembrie 1989 sunt similare, din acest punct de vedere.

În practica constituţională contemporană sunt cunoscute şi aplicate următoarele procedee de desemnare a guvernanţilor: succesiunea ereditară; cooptarea sau asocierea; alegerea.

§2. Succesiunea ereditară

Acest mod de desemnare constă în transmiterea prerogativelor constituţionale ale monarhului în cazul decesului sau renunţării sale la tron. Coroana se transmite succesorului monarhului care, în principiu, nu are altă alternativă în afara acceptării tronului.[1] Succesiunea ereditară a fost procedeul cel mai răspândit în Evul Mediu şi este caracteristică tuturor regimurilor monarhice. În funcţie de condiţiile concret-istorice existente într-un regat sau altul, ca şi de legăturile dinastice consolidate într-un lung proces istoric, succesiunea tronului, ca efect al ereditătii, s-a înfăptuit prin mai multe modalităţi, toate având, practic, aceleaşi efecte. În plan istoric pot fi identificate:

a) succesiunea în linie directă (părinte-fiu sau fiică);

b) succesiunea în linie colaterală (unchi-nepot; frate-soră);

c) succesiunea în linie paternă sau/şi succesiunea în linie maternă;

d) succesiunea bazată pe recunoaşterea dreptului primului născut; se poate exclude succesiunea femeilor şi a descendenţilor acestora (Legea salică).

Oricare ar fi modalitatea de succesiune, este important de reţinut că succesorul la tron trebuie să facă parte, în principiu, din familia regală respectivă, având calitatea de copil legitim. În cazul în care nu există succesor în familia regală, se desemnează, de regulă, un succesor la tron din altă familie regală.

În legătură cu legitimitatea acestui mod de desemnare şi, în general, cu legitimitatea instituţiei monarhice, în doctrina constituţională s-au formulat două concepţii principale:

a) legitimitatea procedurii succesiunii ereditare este conferită de asumarea de către monarh a unei responsabilităţi directe pentru ocrotirea „Binelui comun", a vieţii supuşilor săi, precum şi pentru apărarea ordinii politice şi sociale.[2] Potrivit unei asemenea concepţii, instituţia monarhiei a fost şi este încă considerată ca un drept patrimonial sau ca un bun aparţinând familiei regale. În consecinţă, se consideră că ereditatea, adică succesiunea la tron are acelaşi regim ca al tuturor celorlalte bunuri care alcătuiesc patrimoniul sau tezaurul regal şi care pot fi transmise prin moştenire.

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 242.

[2] *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 110-111.

b) procedura eredităţii fiind asociată milenii de-a rândul cu un drept divin sau cu un sprijin al Divinităţii, care contribuie la înscăunarea monarhului, rezultă că legitimitatea şi autoritatea acestuia ar fi de origine divină.[1]

Această construcţie ideologică este foarte veche şi are un fundament politic lesne de identificat: într-o societate predispusă la tulburări sociale, răzmeriţe, conflicte armate între conaţionali, instituţia regalităţii este un factor stabilizator, mediator al tuturor forţelor politice şi al tuturor intereselor care se topesc şi se reforjează în interesul general, a cărui apărare revine, ca o responsabilitate laică dar şi divină, monarhului. Această concepţie s-a păstrat în esenţa ei neschimbată, fiecare monarh tinzând să-i aducă amendamente în funcţie de condiţiile concret-istorice în care a domnit.

Teoria tradiţională a „monarhiei de drept divin", susţinută cu fervoare de regii catolici în Evul Mediu, ca şi de mişcările protestante, până târziu în secolul al XVIII-lea, pretinde, aşa cum am arătat deja, că autoritatea Coroanei este un „Dar Divin" şi că se exercită în numele Divinităţii. Motivele „pământeşti" ale unei asemenea construcţii ideologice sunt însă mult mai simple şi mai uşor de observat: în trecut, lupta regalităţii împotriva autorităţii pontificale, iar în epoca modernă, menţinerea prestigiului Coroanei regale faţă de contestatarii săi republicani.

Curios pentru spiritul modern, chiar reformator al doctrinei politice franceze de la sfârşitul secolului al XVIII-lea, această teorie a fost revitalizată în Franţa prin Charta constituţională adoptată în 1814, prin care s-a restaurat monarhia. Ludovic al XVIII-lea, noul Rege al Franţei, considera, în pofida republicanismului revoluţionar din 24 iunie 1793, revigorat după căderea împăratului Napoleon I, că autoritatea sa regală este

---

[1] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 127. În consecinţă, orice atentat la instituţia monarhică a fost socotit ca un atentat la Divinitate. Originea divină a monarhului o întâlnim încă în Vechiul Testament. Astfel, în Cartea întâi a Regilor, cap. 10, este relatată procedura învestirii prin ungerea cu ulei, a regelui Saul în calitate de cârmuitor al evreilor. „Atunci, luând Samuel vasul cel cu untdelemn, a turnat pe capul lui Saul şi l-a sărutat, zicând: Iată Domnul te unge pe tine cârmuitor al moştenirii Sale; vei domni peste poporul Domnului şi-l vei izbăvi din mâna vrăjmaşilor celor dimprejurul lor" (Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, 1992, p. 303). În Evul Mediu exista practica învestirii monarhilor de către Papă, socotit „Vicarul lui Dumnezeu". În felul acesta, puterea sacerdotală se împleteşte cu puterea temporală a monarhului, poporul fiind obligat să se supună acestuia, aşa cum se supune lui Dumnezeu. Primele construcţii ideologice ale dreptului monarhului asupra supuşilor săi le găsim tot în Vechiul Testament (a se vedea Biblia sau Sfânta Scriptură, „Cartea întâi a Regilor", Cap. 8.11-18, 25). În literatura de specialitate s-a subliniat constant că în conştiinţa oamenilor regalitatea a îmbrăcat până în epoca modernă un caracter sacru. Regele era considerat ca un descendent al unui zeu, presupus a fi strămoşul său. Regele sau împăratul era înzestrat cu însuşiri divine, forţa divină fiind prezentă în fiecare membru al familiei regale şi se transmitea şi urmaşilor săi. Găsim această credinţă populară în statele din Orient, Asia, la populaţii din Africa şi America de Sud, în zona mediteraneană în timpul polisurilor greceşti şi mai târziu în Imperiul roman. Potrivit art. 3 din Constituţia Japoniei din 1889, împăratul era considerat sacru şi inviolabil. Această concepţie a durat până la adoptarea Constituţiei din 1946 care a introdus teoria legitimităţii populare a împăratului Japoniei (a se vedea: *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 21-22; *J.P. Roux*, Regele. Mituri şi simboluri, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 87-127, 130, 133; *M. Fărcăşanu*, Monarhia socială, Fundaţia pentru literatură şi artă „Regele Carol II", Bucureşti, 1940, p. 58-74).

o „delegaţie din partea Providenţei". În Preambulul Cartei constituţionale din 1814, originea sacră a monarhiei era consfinţită în spiritul autentic tradiţiilor anterioare Revoluţiei din 1789 şi avea ca scop să ofere Regelui şi formei de guvernământ monarhice o legitimitate politică.[1]

Deşi legitimitatea divină a monarhiei este esenţialmente unică în toate dinastiile – rezultat al existenţei şi venerării unei singure divinităţi: Dumnezeu în religia creştină, Budha, Allah ş.a. – practic, manifestarea ei pe plan constituţional a fost diferită de la un stat monarhic la altul, în funcţie de condiţiile concret-istorice în care o populaţie a optat pentru o guvernare monarhică. Într-un proces istoric relativ îndelungat, acest tip de legitimitate şi-a pierdut mult din semnificaţie şi chiar din motivaţiile sale. Astfel, în Franţa monarhică, într-un fel se punea problema legitimităţii „Unsului lui Dumnezeu" în timpul dinastiei Valois până la Revoluţia din 1789 şi altfel a împăratului Napoleon sau chiar a Regelui Ludovic al XVIII-lea în timpul restauraţiei Bourbonilor.

În această ultimă fază a guvernării monarhice în Franţa, practic legitimitatea puterii regelui nu mai avea o semnificaţie divină, în ciuda Chartei din 1814. În noua ordine constituţională instaurată sub influenţa ideologiei liberale promovate de Revoluţia burgheză de la 1789, regele era considerat cel puţin de constituţionalişti – un organ al statului, ale cărui prerogative îi erau conferite prin actul fundamental de organizare şi funcţionare a acestuia (constituţia), adoptată de reprezentanţii naţiunii. „Puterea Regelui este o putere proprie, care îi aparţine prin însăşi natura funcţiunii regale. Odată regele învestit cu această calitate, el deţine puterea direct de la naţiune, nu în virtutea unei delegaţiuni, ci în puterea chemării pe care o implică funcţiunea regală".[2]

Corespunzător acestei concepţii – evident, mult mai veche decât data la care a fost enunţată de iluştrii dascăli – desemnarea în 1866 a lui Carol I ca principe al celor două principate româneşti, s-a făcut ca rezultat al unui plebiscit, deci prin manifestarea voinţei suverane a poporului. În secolul al XIX-lea şi-au câştigat un loc tot mai important în constituţiile statelor, prevederile potrivit cărora puterile statului emană de la naţiune, care le încredinţează unor autorităţi publice reprezentative, inclusiv Regelui. Aceste prevederi reprezintă marea evoluţie concepută la cumpăna dintre secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea, în domeniul dreptului public, evoluţie care marchează dispariţia Statului de drept divin şi înlocuirea acestui concept juridic cu un alt concept: Statul cu regim parlamentar a cărui tendinţă este de a deveni un stat de drept.[3]

Iată cum atributele suveranităţii care împodobeau, alături de alte briliante Coroana regală, şi-au mutat locul firesc sub cupola parlamentului, constituit din reprezentanţii poporului. În epoca contemporană, statele monarhice îmbracă forma monarhiei parlamentare.

Potrivit art. 82 din Constituţia României din 1866, puterile constituţionale ale domnitorului erau ereditare în linie descendentă directă şi legitimă a principelui Carol I, din bărbat în bărbat, prin ordinul de primogenitură şi cu excluderea perpetuă a femeilor şi a descendenţilor acestora. Articolul 83 adăuga că în lipsa descendenţilor în linie

---

[1] A se vedea *M. Prelot, J. Boulouis*, op. cit., p. 388-390.

[2] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 267.

[3] Ibidem, p. 268. Potrivit art. 56 alin. (1) din Constituţia Spaniei, Regele exercită funcţiile pe care i le atribuie expres Constituţia şi legile.

bărbătească ai principelui, tronul va reveni celui mai în vârstă dintre fraţii săi sau descendenţilor acestora, în condiţiile prevăzute în art. 82. Dacă niciunul dintre fraţii săi sau niciunul dintre descendenţii acestora nu ar mai fi fost în viaţă în momentul succesiunii, sau ar declara mai înainte că nu acceptă tronul, domnitorul ar fi numit un alt succesor dintr-o dinastie suverană din Europa, cu acordul a două treimi din numărul membrilor prezenţi ai Reprezentanţei Naţionale (Camera Deputaţilor şi Senatul). Cvorumul de lucru al Reprezentanţei era de trei pătrimi din numărul membrilor fiecărei camere. Dacă niciuna dintre modalităţile menţionate nu ar fi avut ca rezultat desemnarea unui succesor, tronul era declarat vacant. În această situaţie, Constituţia investea Parlamentul, întrunit într-o singură cameră, să aleagă un domn dintr-o dinastie suverană din Europa Occidentală. Aceleaşi prevederi au fost preluate şi în Constituţia din 1923 şi în cea din 1938.[1]

§3. Cooptarea sau asocierea

Este un procedeu de desemnare care constă în asocierea de către titularul unei funcţii, a unei alte persoane, în scopul de a exercita împreună funcţia respectivă. Acest procedeu a fost folosit în unele state monarhice (Imperiul Roman de Apus, în Bizanţ ş.a.). Astăzi, acest sistem şi-a pierdut importanţa practică, fiind însă folosit pentru cooptarea de noi membri în diferite instituţii academice. Cu toate acestea, procedeul se foloseşte în Belgia pentru cooptarea în Senat a şase senatori, care urmează să completeze gruparea lingvistică olandeză şi a patru senatori aparţinând grupării lingvistice franceze.[2]

§4. Alegerea

Alegerea constituie un act prin care cetăţenii cu drept de vot aleg candidaţii propuşi de partide sau grupuri politice pentru a fi învestiţi într-o anumită funcţie electivă. Alegerea este un procedeu democratic pentru că în felul acesta guvernanţii sunt aleşi de către popor. Se poate spune, fără teama de a greşi, că stipularea în constituţie a dreptului de a alege şi conferirea acestui drept, chiar şi numai unor segmente ale populaţiei (democraţia cenzitară), marchează ruperea definitivă a individului de societatea feudală profund inegalitară, cu alte cuvinte, emanciparea sa politică.

În epoca contemporană, alegerea este procedeul cel mai răspândit de desemnare a guvernanţilor, atât a membrilor parlamentului şi a preşedintelui cât şi indirect, a miniştrilor, deoarece aceştia sunt propuşi de partidele care au obţinut un număr mare de voturi, iar componenţa guvernului este aprobată de reprezentanţii aleşi ai poporului.

Procedura alegerilor este modalitatea constituţională cea mai firească prin care poporul participă indirect la luarea deciziilor politice.[3] Una dintre preocupările fundamentale ale unor organisme internaţionale, cum ar fi Consiliul Europei, U.E., O.S.C.E.

---

[1] Cele trei constituţii pot fi consultate în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente 1741-1991, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2000.

[2] *F. Delperee* (coord.), La Belgique fédérale, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 113.

[3] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 86-100, p. 215.

ş.a. se centrează pe afirmarea rolului cetăţenilor în procesul de adoptare a deciziilor politice, îndeosebi la nivel parlamentar. Tocmai de aceea, la numeroase reuniuni ale organismelor respective sau structuri interne ale acestora se subliniază cerinţa funcţionării democratice ale parlamentelor şi chiar se avansează ideea unui model de parlament pentru viitor, demers extrem de dificil datorită deosebirilor între diferitele sisteme de guvernare.

Punctul forte al schimbărilor preconizate îl constituie principiul potrivit căruia legitimitatea reprezentării politice nu poate fi întărită fără utilizarea unor noi modalităţi de atragere a cetăţenilor la procesul de adoptare a deciziilor de guvernare. În Rezoluţia nr. 1121 din 22 aprilie 1997 a Adunării parlamentare a Consiliului Europei se subliniază, în acest sens, că o democraţie veritabilă şi viabilă depinde de concursul activ al cetăţenilor. Participarea lor la viaţa politică şi cooperarea lor în cadrul instituţiilor politice este, astfel, un factor determinant pentru buna funcţionare a instituţiilor democratice. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei consideră – în documentul menţionat – că posibilităţile de participare directă a cetăţenilor la viaţa politică oferite de sistemul reprezentativ trebuie să fie aprofundate pentru a se răspunde mai bine aşteptărilor acestora.

Desigur, alegerea nu este suficientă prin ea însăşi pentru a asigura un regim politic democratic. În sistemele politice socialiste, şeful statului este ales succesiv, respectându-se formal procedurile democratice, dar practic, în aceste sisteme s-au instaurat adevărate „monarhii de tip socialist", iar regimul politic este în formele sale practice, antidemocratic.

Uneori, alegerea este combinată cu procedeul eredităţii în formarea unei anumite structuri de guvernare. De pildă, membrii Camerei Lorzilor sunt desemnaţi potrivit principiului eredităţii, iar membrii Camerei Comunelor prin alegeri democratice. Cele două camere legislative formează împreună, alături de Regină, Parlamentul Marii Britanii.[1]

Exprimându-şi opţiunea electorală pentru un candidat sau pentru altul, electoratul participă la constituirea structurilor de guvernare. Variante ale acestui procedeu sunt referendumul şi plebiscitul.

Referendumul este *actul prin care cetăţenii cu drept de vot sunt chemaţi să se pronunţe prin „da" sau „nu" („pentru" sau „împotrivă") în legătură cu adoptarea unui document politic sau juridic având o importanţă fundamentală pentru popor, ca şi pentru stat, sau să răspundă prin „da" sau „nu" la o anumită întrebare privind o problemă de interes naţional sau aprobarea unei decizii de conducere statală de importanţă deosebită.*[2] Referendumul poate fi consultativ sau decizional. Referendumul consultativ nu are efect obligatoriu, în timp ce referendumul decizional produce efecte

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 253.

[2] Pentru o prezentare comparativă a referendumului în diferite sisteme constituţionale, a se vedea *B. Chantebout*, op. cit., p. 225-231. A se vedea şi: *B. Mercuzot*, La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 3/1995; *R. Darnoux*, Lex techniques de dèmocratie semi-directe sous la Veme Rèpublique, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'etranger nr. 2/1995; *J.L. Quermonne*, Les régimes politiques occidentaux, Editions du Seuil, Paris, 1994, p. 89-93.

juridice. Referendumul decizional poate fi constituţional sau legislativ. Din punct de vedere decizional, referendumul poate fi normativ, când validează un act normativ, sau când abrogă dispoziţii legale.

Plebiscitul este, din punct de vedere al formei, un referendum care însă nu se referă la un document, ci la un individ. Libertatea de alegere este redusă la votul *pentru* sau *contra* candidatului propus.[1]

Aducerea unui prinţ dintr-o dinastie străină în Principatele Române după îndepărtarea lui Cuza a fost hotărâtă prin plebiscit, electoratul fiind chemat să se pronunţe *împotriva* sau *pentru* desemnarea unui principe străin.

În realitate, scopul plebiscitului este de a ratifica şi a legitima, de către cetăţeni, dobândirea sau preluarea puterii de către o anumită persoană.[2] În anumite situaţii, dobândirea sau preluarea puterii de către un lider sau de un grup restrâns este însoţită şi de un document politic.

Constituţia României din februarie 1938 a fost aprobată prin plebiscit. În art. 100 se prevedea că aceasta „după ce va fi edictată de Rege, va fi supusă naţiunii române spre bună ştiinţă şi învoire". Indiferent de rezultatul plebiscitului, Constituţia urma să fie promulgată de regele Carol al II-lea. În general, procedeul este utilizat în regimuri autoritare sau dictatoriale pentru a se da o aparenţă democratică guvernării politice.

În ceea ce priveşte plebiscitul organizat în România la un an de la numirea generalului Antonescu în funcţia de prim-ministru (Conducătorul Statului), acesta nu urmărea conferirea unei „aparenţe democratice" unui regim politic autoritar caracterizat printr-o puternică criză internă şi izolarea ţării pe plan extern, acutizate şi adâncite dramatic prin pierderile teritoriale suferite în vara anului 1940 şi puternica presiune a Germaniei, ci verificarea sprijinului popular acordat de poporul român politicii guvernului Antonescu. Rezultatul plebiscitului: 3.446.889 voturi *da* şi doar 68 *nu*, este pe deplin concludent.[3]

În regimurile politice bazate pe monopolul partidului unic, alegerea unui lider tinde să se transforme într-un plebiscit, deşi formal se respectă cu scrupulozitate procedeul democratic al alegerii.

Referendumul este, fără îndoială, un procedeu eminamente democratic, dar el păstrează sau pierde această calitate în funcţie de condiţiile în care se realizează.

---

[1] În dreptul roman prin plebiscit se înţelegea ceea ce plebea decide şi hotărăşte *(Blebiscitum est quod plebs iubet atque constituit).* A se vedea *F. Ştef,* Dicţionar de expresii juridice latine, Ed. Oscar Print, Bucureşti, 1995, p. 169. Potrivit unei alte definiţii romane *Plebiscitum est quod plebs plebeio magistratu interrogante, veluti tribuno, constituebat* (Institutionum juris, I, 2, 4, Corpus Juris Civilis. Luttetiae Parisiorum, Paris, 1888, p. 120). În dreptul public roman plebiscitul era un instrument democratic prin care plebea vota o anumită hotărâre propusă de tribuni. Plebiscitul nu avea putere executorie decât cu acordul Senatului. Prin Legea Horatia şi Valeria s-a decis, ulterior, că plebiscitele căpătau automat putere de lege (a se vedea *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin el Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1896, p. 577).

[2] La 9 noiembrie 1941, în România a fost organizat un plebiscit prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 noiembrie 1941, pentru chemarea Adunării Obşteşti plebiscitare, prin care electoratului i s-a cerut să-şi exprime opinia despre guvernarea antonesciană. Cu majoritate covârşitoare de voturi, programul de guvernare al mareşalului Antonescu a fost aprobat de Naţiune (a se vedea M. Of. nr. 263 din 5 noiembrie 1941).

[3] A se vedea ziarul Timpul, din 24 noiembrie 1941.

Opţiunea alegătorului pentru una din alternativele supuse aprobării prin referendum, este subiectivă. În plus, alegătorul votează într-o relativă necunoştinţă de cauză, întrucât nu a participat la dezbaterea problemei asupra căreia este consultat. Dacă problema supusă consultării referendare, a fost în prealabil convenită între partidele politice, electoratul este chemat, de cele mai multe ori, să îndeplinească un act formal, procedural, care nu este în niciun caz un act de suveranitate naţională. Rezultă cerinţa pregătirii corespunzătoare a electoratului în ceea ce priveşte, între altele, tematica referendumului, importanţa lui, urmările aprobării lui, sau, după caz, ale neaprobării problemei supuse consultării populare, precum şi a procedurii legale de desfăşurare a referendumului.

§5. Diferite modele de instituţii guvernante

Activitatea statului modern se desfăşoară prin intermediul unor organisme sau autorităţi publice prin care se exercită procesul de guvernare. Unele instituţii guvernante au un rol fundamental în exercitarea funcţiilor statului şi în asigurarea stabilităţii acestuia, în apărarea ordinii sociale sau, exclusiv, a ordinii juridice, în conservarea pluralismului politic etc. Acestea sunt denumite, îndeobşte, instituţii de guvernare sau instituţii politice care se asamblează unitar în sistemul de guvernare al unui anumit stat. Orice sistem de guvernare are la bază trei piloni:

a) capacitatea şi legitimitatea de a edicta norme de conduită general-obligatorii care să direcţioneze dezvoltarea unei anumite societăţi;

b) forţa de a pune în aplicare legislaţia, inclusiv recurgând la represiune şi constrângere fizică, în ultimă instanţă;

c) prerogativa exclusivă de înfăptuire a actului de justiţie.

În planul relaţiilor internaţionale, sistemul de guvernare are ca obiectiv conservarea suveranităţii statului, cooperarea cu alte state (cu respectarea principiilor de drept internaţional), cu organizaţii internaţionale.

Dacă avem în vedere doar componenta parlamentară a sistemului de guvernare, adică sistemul parlamentar, acesta are următoarele funcţii:

a) de a adopta legislaţia iniţiată de guvern sau de parlamentari, sau, după caz, de cetăţeni;

b) de a legitima guvernul prin acordarea votului de învestitură;

c) de a controla prin proceduri parlamentare diverse modul în care puterea executivă pune în executare legislaţia şi respectă cadrul constituţional care îi autorizează puterea de reglementare proprie;

d) de a reprezenta în mod real şi, pe cât posibil, cele mai largi interese socio-profesionale şi comunitare;

e) de a structura forţele politice parlamentare în două grupări cât mai clar delimitate una de alta: majoritatea parlamentară şi opoziţie. În realizarea acestei funcţii, un rol determinant revine sistemului electoral;

f) de formare a opiniei publice şi de educare civică a populaţiei în spiritul valorilor şi intereselor naţionale, al culturii şi ideologiei naţionale, cu respectarea celorlalte identităţi minoritare de factură etnică, lingvistică, religioasă, culturală.

Conceptul modern de parlamentarism, întemeiat pe regulile democraţiei liberale poate fi descompus şi analizat pe planuri distincte:

a) analiza doctrinelor şi ideologiilor partidelor parlamentare;

b) studiul programelor şi mecanismelor constituţionale de cucerire şi de exercitare a puterii;

c) analiza bazei sociale a partidelor politice şi a nivelului fluctuant de credibilitate electorală al acestora;

d) lupta electorală propriu-zisă pentru înfrângerea adversarilor politici;

e) stabilirea unui anumit raport între majoritatea parlamentară şi opoziţie, ca rezultat al alegerilor legislative şi al alianţelor pre şi postelectorale;

f) raportul între promisiunile electorale, pe de o parte şi nivelul şi calitatea realizării acestora, la sfârşitul mandatului, pe de altă parte;

g) transparenţa activităţii de guvernare şi accesul societăţii civile la diferite niveluri ale structurii de guvernare;

h) raportul între democraţia reprezentativă şi formele de participare directă a cetăţenilor la conducere.

Dacă avem în vedere componenta executivă a sistemului de guvernare, aceasta are ca prerogative principale punerea în aplicare a legilor votate de parlament, de a edicta, potrivit puterii sale de reglementare, acte normative *(secundum legem)*, prin care asigură realizarea programului de guvernare în plan intern şi extern şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.

Instituţiile politice mai sunt denumite în unele constituţii şi organisme de suveranitate naţională.[1] Prin intermediul lor, puterea politică se personalizează.

Sunt instituţii guvernante: Parlamentul, Preşedintele/Monarhul, Guvernul, Curtea Supremă de Justiţie, Tribunalul Suprem ş.a. Rolul şi funcţiile sociale ale acestor organisme sunt prevăzute în Legea fundamentală. Astfel, art. 61 din noua Constituţie a României prevede că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării"; art. 80 că „Preşedintele României reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării"; art. 102, că „Guvernul (...) asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice"; art. 126 că „justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege".

Stabilirea unui anumit model de organizare şi funcţionare a unei instituţii de guvernare (autorităţi publice) trebuie să ţină seama de tradiţiile politice ale statului respectiv ca şi de realităţile concrete existente în momentul opţiunii pentru un model sau altul.[2] Altfel spus, autoritatea respectivă trebuie să se potrivească firii poporului respectiv, temperamentului său politic, intereselor sale naţionale sau de altă natură.

Această cerinţă se impune în privinţa tuturor instituţiilor de guvernare. Dacă nu se ţine seama de aceste cerinţe, pot apărea disfuncţionalităţi şi chiar tulburări sociale ori politice. Dintr-o asemenea perspectivă, se poate discuta dacă crearea Corpului

---

[1] Articolul 113 alin. (1) din Constituţia Portugaliei prevedea în formularea iniţială că sunt „organisme de suveranitate" Preşedintele Republicii, Consiliul Revoluţiei, Adunarea Republicii, Guvernul şi Tribunalele.

[2] *G. Burdeau*, op. cit., p. 35-38.

Ponderator în cele două Principate Româneşti în 1864 – şi stabilirea în acest fel a structurii bicamerale a Parlamentului – era sau nu în concordanţă cu tradiţia poporului nostru în ceea ce priveşte unicameralitatea Corpului Reprezentativ (Parlamentul).[1] În aceeaşi ordin de idei poate fi discutabilă revenirea la modelul bicameral al Parlamentului român prin Constituţia din 1991.

Oricum, trebuie reţinut că opţiunea pentru un anumit model, indiferent care ar fi acesta, trebuie să întrunească adeziunea poporului.

§6. Structura organului executiv

În funcţie de numărul şi rolul persoanelor care exercită prerogativele de şef al statului, se disting trei tipuri de organizare a acestei structuri a puterii executive.

a) *Executivul monocratic:* este tipul de organizare a puterii executive în care un organism unipersonal deţine puterea reală de decizie executivă (rege, împărat, sultan, preşedinte etc.). Tipul executivului monocratic se întâlneşte îndeosebi în monarhiile absolute, dar şi în regimuri prezidenţiale. Este, în special, cazul S.U.A.[2]

În regimurile absolutiste sau autoritare, structura organului executiv, care îndeplineşte funcţia de şef al statului, bazată pe modelul monocratic este o trăsătură caracteristică, intrinsecă sistemului politic. Tipul executiv monocratic poate fi pe deplin compatibil cu principiile democratice.

b) *Executivul colegial sau directorial:* este modelul de organ executiv (şeful statului) compus din mai mulţi lideri învestiţi să exercite împreună puterea executivă supremă sau să adopte deciziile politice. Teoretic, modelul are ca trăsături distinctive:

1. stricta egalitate între toţi membrii organului colegial;
2. exercitarea puterii în mod colectiv;
3. adoptarea deciziilor în unanimitate, astfel încât exprimarea unui vot împotriva propunerii oricăruia dintre membrii organului colegial, blochează adoptarea deciziei.

Lipsa uneia dintre cele trei trăsături, practic, criterii de apreciere a respectării regularităţii organizării şi funcţionării organului colegial, este un semn că tipul de guvernare colegială a fost *de facto* înlocuit cu modelul monocratic. Uneori, organul executiv suprem de tip colegial a fost însă deformat în practică, fără ca trăsăturile sale distinctive sau principiile sale structurale să fie substanţial afectate. În fapt, se produce o deteriorare a „egalităţii" membrilor organului executiv colegial, unul sau unii dintre ei dobândind sau asumându-şi o poziţie predominantă faţă de ceilalţi. Astfel, în Franţa, acest organism a purtat mai întâi denumirea de Consiliu Executiv (1793), apoi de

---

[1] Bicameralismul corpului legislativ a fost criticat în doctrina românească, între alţii, de: *C-tin Stere* în Anteproiect de constituţie întocmit de secţia de studii a Partidului Ţărănesc, Viaţa Românească, Bucureşti, 1922; *M. Djuvara*, Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 165 (M. Djuvara critica doar ideea înfiinţării unui Senat ca „simplă replică a Camerei"); *V. Madgearu*, op. cit., p. 177. Pentru o analiză a argumentelor *pro* şi *contra* principiului bicameralismului, a se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Ed. Socec, Bucureşti, 1915, p. 691-695.

[2] În unele lucrări, acest model este denumit „executiv monist unitar" (*C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 105).

Directorat (inițial format din 24 de membri, numărul lor fiind apoi redus la 5 în timpul generalului Bonaparte – octombrie-noiembrie 1799). Prin lovitura de stat „18 Brumar" din 1799, acest organism a fost înlocuit cu un consulat format din 3 consuli, dintre care unul era Prim consul – funcție exercitată de generalul Bonaparte.

Un exemplu contemporan de organ suprem executiv colegial este Consiliul Federal al Elveției (organ executiv al federației), care exercită atribuția de șef al statului.

În fostele state socialiste a fost instituit, după modelul sovietic, un organism colegial având atribuțiile unui șef al statului. Numărul membrilor acestui organism, ca și denumirea sa, au variat de la țară la țară și chiar și în interiorul aceluiași stat, de la o etapă la alta. În Uniunea Sovietică, organismul respectiv s-a numit Prezidiul Sovietului Suprem; în România, Prezidiul Republicii Populare Române (format inițial din C.I. Parhon, M. Sadoveanu, Șt. Voitec, Gh.C. Stere, I. Niculi), apoi Prezidiul Marii Adunări Naționale, transformat în 1961 în Consiliul de Stat.[1] În R.P. Chineză, după desființarea funcției de Președinte al Republicii în 1975, președintele Comitetului Permanent al Adunării Populare Naționale, a îndeplinit funcția de șef al statului.[2]

c) *Executivul dualist:* este constituit din două organisme distincte, unul unipersonal iar altul colegial, fiecare având anumite prerogative pe care le exercită separat unul de celălalt. În practica constituțională există un executiv dualist clasic, precum și forme atipice ale acestuia.

Trăsătura caracteristică a executivului dualist clasic rezidă în faptul că este compus din două instituții separate, fiecare dintre ele având prerogative și funcții distincte. Aceste două organisme sunt: șeful statului (nu interesează dacă ne situăm într-o formă de guvernământ monarhică sau republicană) și guvernul propriu-zis, condus de primul-ministru. Acest tip de executiv mai poartă denumirea de „executiv bicefal".

În practică, constituția prevede dispoziții de natură să prevină conflicte între monarh/președinte și primul-ministru (competențele acestora sunt strict delimitate). Acest tip de executiv este rezultatul unei evoluții istorice îndelungate și s-a concretizat îndeosebi în regimul politic parlamentar. În regimurile politice parlamentare, problema esențială este cea a raporturilor dintre monarh/președinte-guvern-parlament.

Constituția, aplicând principiul separației puterilor, a stabilit că în astfel de regimuri politice monarhul sau președintele „va guverna, dar nu va conduce". Potrivit

---

[1] Atât Prezidiul R.P.R., cât și Prezidiul MAN, din anul 1961 până în anul 1974, au exercitat prerogativele de șef al statului. Renunțând la principiul separației puterilor în stat, doctrina marxistă a teoretizat, în realitate, regimul confuziei puterilor, facilitând, pe această cale, instituirea și legalizarea guvernării dictatoriale. O expresie a acestei renunțări a fost și conferirea organismelor colegiale, a unor atribuții de natură executivă (de vreme ce ele îndeplineau rolul de șef al statului), în timp ce erau incluse în categoria organelor supreme ale puterii de stat, alături de parlament. În România, în anul 1974 atribuțiile Consiliului de Stat ca șef al statului au fost preluate de un nou organ al puterii: Președintele Republicii. În Bulgaria, Polonia, Ungaria, R.D. Germană, organul colegial a purtat denumirea de Consiliu de Stat și a îndeplinit rolul de șef al statului. Președinții acestui organism au fost secretarii generali ai partidelor comuniste respective, astfel încât T. Jivkov, W. Gomulka, J. Kadar, N. Ceaușescu, E. Honecker și alți lideri comuniști au putut să reprezinte statele respective în foruri internaționale, să fie primiți de șefii de stat ai altor țări, nu în calitate de conducători de partid, ci în calitate de șefi de stat.

[2] A se vedea *T. Tche-Hao*, Les institutions chinoises et la Constitution de 1978, în Notes et etudes documentaires, La Documentation française nr. 4501, 4502/1979, p. 70-71.

acestei scheme teoretice, şefului statului (monarh/preşedinte) nu îi sunt conferite puteri reale, având, în general, un rol decorativ (de exemplu: Marea Britanie, Japonia, Italia, Germania). În schimb, guvernul deţine pârghiile guvernării, dar este supus unui control politic exercitat de către parlament.

Se poate concluziona că executivul dualist clasic se caracterizează prin faptul că şeful statului şi guvernul sunt plasaţi pe poziţii diferite şi, în principiu, sunt independenţi unul faţă de celălalt. Totodată, şeful statului este independent şi faţă de parlament; de asemenea, nu are puteri reale şi este iresponsabil din punct de vedere politic. În schimb, primul-ministru conduce efectiv guvernul, formulând şi aplicând programul de guvernare la nivel naţional. În raport cu parlamentul, guvernul este responsabil politic în faţa acestuia.[1]

O asemenea organizare a puterii executive prezintă dezavantajul de a opune şeful statului parlamentului, fricţiunile între ei putând duce la crize politice. Evident, fricţiuni pot apărea şi între şeful statului şi premier.

O variantă a executivului dualist este executivul „monocefal", care constă în cumularea de către aceeaşi persoană a atribuţiilor de şef al statului şi de prim-ministru. Această variantă de executiv dualist are avantajul de a conferi şefului de stat puteri mai mari decât cele ale altui şef de stat dintr-un sistem parlamentar, dar şi dezavantajul că şeful statului este supus controlului parlamentului. Această variantă prezintă unele similitudini cu sistemul prezidenţial, datorită prerogativelor însemnate conferite şefului statului, dar se întâlneşte doar în sistemele parlamentare întrucât puterea legiuitoare controlează politic pe şeful statului, precum şi guvernul. Această variantă s-a introdus în unele dintre statele africane post coloniale (Madagascar, Senegal, Tunisia, Tanzania), unde funcţia de prim-ministru a fost suprimată, şeful statului deţinând pârghiile guvernării, dar sub controlul parlamentului.[2]

§7. Structura organului legislativ

În practica constituţională a altor state, pentru a defini autoritatea legiuitoare se folosesc expresii diferite: Congres (S.U.A.), Dietă (Japonia), Kensseth (Israel), Cortesurile Generale (Spania), Duma (Rusia), Riksdag (Suedia), Parlament (România) etc.

Parlamentul este compus din membri aleşi. Există şi cazuri când unii dintre parlamentari au fost numiţi sau fac parte de drept din organismul legislativ (Canada, Italia, Marea Britanie). Deci, pentru constituirea Parlamentului se poate recurge atât la alegeri parlamentare, cât şi la procedura numirii, ori succesiunii ereditare (ex. Camera Lorzilor).

Numărul parlamentarilor diferă în funcţie de mărimea populaţiei. Parlamentul poate fi monocameral sau bicameral, practica statelor fiind în această privinţă foarte diferită. Astfel, în Finlanda, Danemarca, Norvegia, Suedia şi Portugalia, parlamentul este format dintr-o singură cameră legislativă. De asemenea, în Franţa, sub imperiul constituţiilor din 1791, 1793 şi 1946, Parlamentul a fost unicameral. Statele socialiste unitare au optat pentru sistemul unicameral. Pe continentul african se înregistrează o tendinţă spre unicameralism. Cele mai multe state, însă, au optat pentru un sistem

[1] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 261-262.

[2] Ibidem, p. 263-264.

parlamentar bicameral. Bicameralismul are la origine trei factori, fiecare stat putând opta după împrejurări, pentru unul dintre aceştia. Trebuie menţionat că în statele federale parlamentul este obligatoriu bicameral. Cei trei factori care au determinat apariţia bicameralismului sunt:

a) stratificarea socială, fiecare clasă socială dorind să fie reprezentată în parlament;

b) existenţa statelor federale;

c) reprezentarea intereselor socio-profesionale (bicameralismul corporativ).

În favoarea bicameralismului pot fi aduse câteva argumente principale:[1]

a) dubla examinare a unui proiect de lege în cele două camere legislative poate contribui la îmbunătăţirea lui;

b) prin existenţa a două camere parlamentare, se împiedică tendinţa ipotetică a concentrării puterii legislative de către o singură cameră;

c) în cazul în care în unele ţări membrii Senatului sunt aleşi prin vot indirect, exprimat de reprezentanţi ai colectivităţilor locale, aceştia sunt legaţi mai mult de interesele colectivităţilor şi contribuie la susţinerea lor în parlament. Acest sistem a fost iniţial stabilit în S.U.A. Din 1913 senatorii sunt aleşi prin vot direct;

d) prin faptul că senatorii sunt mai în vârstă decât deputaţii, se consideră că au o mai mare „înţelepciune" politică şi o experienţă de viaţă mai bogată.

Sistemul bicameral are şi dezavantaje (eforturi financiare sporite; prelungirea procesului legislativ).

Ideea înfiinţării unei a doua camere ca instituţie publică cu rol de cotrapondere a unei adunări unice îi aparţine împăratului roman Octavianus Augustus, care a creat, alături de Senat un organism denumit *Consilium principis*. Acest organism era format din magistraţi şi un număr de senatori desemnaţi prin tragere la sorţi şi îndeplinea funcţia de consiliu consultativ al împăratului. Treptat, decretele emise de împărat după consultarea membrilor consiliului, au fost asimilate ca forţă juridică senatus-consulatelor adoptate de Senat. Cu timpul, *Consilium principis* s-a separat total de Senat, devenind un organism distinct de acesta în timpul domniei împăratului Hadrian. Componenţa sa era formată nu numai din senatori, dar şi din cavaleri şi persoane, în special cu înaltă pregătire juridică, apropiate împăratului. Împăratul Constantin a schimbat denumirea Consiliului principis în *Consistorium principis*, stabilindu-i ca sarcină principală dezbaterea constituţiilor imperiale[2].

În doctrina de specialitate se afirmă că bicameralismul a intrat într-un con de umbră, nemaifiind agreat în statele unitare pentru avantajele sale, deşi unele dintre acestea l-au păstrat din diferite raţiuni. În Italia se practică un bicameralism egalitar, ambele Camere (Camera Deputaţilor şi Senatul) fiind alese prin sufragiu universal direct având, în consecinţă, atribuţii cvasiidentice. În Spania, deşi există diferenţe în ceea ce priveşte sistemele de recrutare a deputaţilor şi senatorilor (Congresul Deputaţilor este ales prin sufragiu direct, iar Senatul prin combinarea sufragiului direct la nivelul regiunilor pentru majoritatea mandatelor, cu alegerea de către Adunările legislative

---

[1] A se vedea *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 691-695; *G. Marconescu*, Avantaje şi dezavantaje ale structurii unicamerale sau bicamerale a Parlamentului, Dreptul nr. 10/1999.

[2] *P. Willems*, op. cit., p. 296, 297.

a comunităţilor autonome a restului de mandate), cele două Camere au prerogative analoge.[1]

În statele federative, parlamentul este obligatoriu compus din două corpuri legislative. Prima cameră cuprinde pe reprezentanţii naţiunii; a doua cameră este formată din reprezentanţii statelor ce formează federaţia. În ceea ce priveşte această din urmă cameră, este esenţial ca între state să primeze principiul egalităţii: fiecare stat este reprezentat de un număr egal de reprezentanţi cu cel al altor state federate. De pildă, toate statele americane componente ale Uniunii, cu excepţia statului Nebraska, dispun de două locuri de senatori. În schimb, în Canada, numărul reprezentanţilor diferă de la 4 la 24, potrivit mărimii populaţiei fiecărui stat. O situaţie similară este şi în *Bundesrat-ul* german.[2]

În ceea ce priveşte structura Senatului, în unele sisteme constituţionale se consideră că în a doua cameră sunt reprezentate îndeosebi interese economice, şi sociale ale altor comunităţi sau forţe economice. În această concepţie, senatorii încetează de a mai fi politicieni, ei reflectând diferite tendinţe cu caracter economic, financiar, sindical, social de la nivel local şi social ale comunităţilor care i-au ales.[3] Uneori, pot să apară conflicte foarte grave între interesele naţionale şi cele locale, senatorii fiind nevoiţi să opteze pentru unele în defavoarea altora.

§8. Organizarea internă a parlamentului

Fiecare cameră a parlamentului îşi creează o serie de organisme de conducere şi de lucru prin intermediul cărora îşi îndeplineşte funcţiile: preşedinte, biroul permanent, biroul executiv, Conferinţa preşedinţilor, precum şi comitete sau comisii permanente (pe probleme) şi comisii speciale sau de anchetă înfiinţate pentru un scop precis, concret. De asemenea, se constituie comisii de mediere. Parlamentarii care au candidat pe listele aceluiaşi partid se pot organiza în grupuri parlamentare care vor indica astfel configuraţia politică a Camerei. Rolul tuturor acestor organisme şi prerogativele care le sunt conferite diferă de la un sistem constituţional la altul, în funcţie de caracterul tehnic sau politic al activităţii desfăşurate. Statutul grupurilor parlamentare diferă de la ţară la ţară. În unele state, grupurile sunt considerate organe ale parlamentului, în altele, nu au această calitate. În unele state (de exemplu, Olanda şi Noua Zeelandă), grupurile se organizează ca asociaţii în conformitate cu dreptul privat.[4] De asemenea, fiecare cameră are un aparat de funcţionari parlamentari, personal de specialitate şi de execuţie, condus de un Secretar General.[5]

---

[1] A se vedea şi: *H. Portelli*, Les régimes politiques européens, Librarie Generale Française, Paris, 1994, p. 24-27; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionaire constitutionnel, PUF, Paris, 1999, p. 251 şi urm. În legătură cu sistemul bicameral francez, a se vedea: *O. Duhamel*, Droit constitutionnel et politique, Editions Du Seuil, Paris, 1994, p. 318-320; *P. Ardant*, Institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1992, p. 525-528.

[2] A se vedea *C. Debbasch*, op. cit., p. 114-115.

[3] A se vedea *C. Cadoux*, op. cit., p. 270-272.

[4] *L. Madureira*, On the Status of Parliamentary Groups, Raport la Asociaţia Secretarilor Generali ai Parlamentelor, Bucureşti, 1995.

[5] A se vedea, în acest sens, *I. Muraru, M. Constantinescu*, Drept parlamentar românesc, Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 83-115; *Y. Palan*, L'évolution du statut des personnels des Assemblées Nationales, Revue française de droit constitutionnel nr. 34/1998.

§9. Statutul parlamentarilor

Mandatul de deputat sau senator nu se poate exercita decât în condiţiile în care se asigură totala independenţă a reprezentanţilor poporului. Această independenţă se manifestă sub multiple aspecte: economic, politic, social etc.[1]

Practica constituţională a sintetizat, în principal, trei categorii de garanţii menite să conserve caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar şi să asigure cele mai corespunzătoare condiţii pentru exercitarea sa ca o manifestare a suveranităţii poporului. Ele s-au format mai întâi ca o cutumă constituţională, ca apoi să fie precizate în documente, îndeosebi în regulamentele de organizare şi funcţionare ale camerelor legislative:

a) incompatibilităţi între mandatul de parlamentar şi anumite funcţii publice elective sau neelective ori funcţii private;

b) imunităţi parlamentare;

c) indemnizaţii.

Mandatul parlamentarului este incompatibil cu exercitarea concomitentă de către acesta a unei funcţii publice (în unele sisteme constituţionale, funcţii publice de autoritate) elective sau neelective.[2] Potrivit sistemului nostru constituţional, calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului. Există, de asemenea, incompatibilitate între mandatul de deputat şi cel de senator. Prin lege pot fi stabilite şi alte incompatibilităţi. De pildă, Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale (M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004) a stabilit incompatibilitatea între funcţia de judecător al Curţii şi mandatul de parlamentar.

Noţiunea de incompatibilitate nu poate fi confundată cu noţiunea de neeligibilitate. Prin neeligibilitate se înţelege imposibilitatea de a candida, deci se apreciază înainte alegerilor.[3] În schimb, incompatibilitatea se apreciază după alegerea candidatului şi constă în imposibilitatea ca cel ales să cumuleze sau să exercite concomitent mandatul de parlamentar cu o anumită profesie sau să îndeplinească în acelaşi timp un alt mandat electiv (primar) sau o altă funcţie (de exemplu, ambasador).

Cerinţa stabilirii cu precizie a incompatibilităţii are la bază ideea fundamentală, potrivit căreia parlamentarul fiind în serviciul poporului, trebuie să fie nu numai independent, ci în acelaşi timp să nu cumuleze funcţii sau să desfăşoare activităţi care prin specificul lor s-ar opune mandatului său reprezentativ sau l-ar sustrage de la exercitarea acestuia.

Un prim criteriu pentru stabilirea unei incompatibilităţi îl constituie principiul separaţiei celor trei puteri. Dacă s-ar admite ca regulă generală ca parlamentarii să fie,

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 88.

[2] Ideea incompatibilităţii între diferite funcţii publice nu este modernă. Ea a fost susţinută în antichitate, între alţii de Aristotel. Astfel în lucrarea sa, Politica, acesta nota: „Se mai poate critica şi cumulul funcţiilor, care la Cartagena trece drept o cinste mare. Un om nu poate împlini bine decât o singură treabă. Este datoria legiuitorului să stabilească această diviziune a slujbelor şi să nu ceară de la aceeaşi persoană să cânte din flaut şi să facă încălţăminte" (*Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 90).

[3] A se vedea, în acest sens, şi *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 121.

totodată, membrii ai Executivului, s-ar realiza un regim al confuziei puterilor, cu efecte nocive pe plan social, cel puţin sub aspectul atrofierii funcţiei de control parlamentar. De asemenea, dacă s-ar admite cumularea mandatului de deputat cu cel de senator, s-ar compromite principiul bicameralităţii forului legislativ.

Constituţia nu poate prevedea toate incompatibilităţile cu mandatul de parlamentar. De aceea, regula generală este ca Legea fundamentală să stabilească principiul incompatibilităţii, eventual să enunţe unele incompatibilităţi, urmând ca altele să fie expres prevăzute de lege şi nu deduse pe cale de interpretare.

În ceea ce priveşte noţiunea de funcţie publică, ne raliem întru totul opiniei potrivit căreia aceasta reprezintă o grupare de atribuţii, de puteri şi competenţe exercitate, într-un cadru prescris de lege, în vederea înfăptuirii anumitor interese generale.[1]

Există, însă, şi funcţii publice fără autoritate. Desigur, şi prin intermediul lor se înfăptuiesc interese generale, dar funcţionarul care le exercită nu deţine atribuţii de comandă. Astfel, dacă ministrul, primarul, poliţistul exercită o funcţie publică de autoritate (emiţând acte administrative de autoritate), directorul unei case de cultură, al bibliotecii municipale sau al oficiului poştal sunt funcţionari publici de gestiune, actele emise de ei având ca scop să administreze patrimoniul instituţiei pe care o conduc.[2]

Sistemul de incompatibilităţi este generalizat în toate constituţiile; diferă doar în unele cazuri anumite compatibilităţi. De pildă, în sistemul constituţional britanic, ca şi în cel românesc, exercitarea mandatului de membru în Camera Comunelor şi, respectiv, în Camera Deputaţilor, era compatibilă cu calitatea de membru al Guvernului. În schimb, între mandatul de parlamentar şi calitatea de membru al guvernului în sistemele constituţionale francez, american, german, italian ş.a. se stabileşte o incompatibilitate.

Independenţa parlamentarului este absolută, astfel încât deputatul sau senatorul este independent chiar faţă de alegătorii care l-au ales. Astfel, art. 27 din Constituţia Franţei interzice mandatul imperativ (mandatul imperativ ar consta în obligaţia deputatului sau senatorului de a se conforma unor indicaţii, orientări etc., stabilite de alegători printr-un astfel de mandat).[3] De asemenea, art. 69 alin. (2) din Constituţia României prevede că orice mandat imperativ este nul.

Imunităţile parlamentare sunt menite să-l asigure pe membrul oricăreia dintre camerele corpului legislativ că nu va suporta nicio consecinţă pentru votul sau punctele de vedere ori opiniile exprimate de la tribuna parlamentului. Imunitatea parlamentară se poate justifica şi printr-un efect compensatoriu faţă de regimul de interdicţii care operează în sarcina aleşilor naţiunii. Avem, astfel, în vedere regimul de incompatibilităţi prevăzut de Constituţie sau de legi speciale ale Parlamentului, conflicte de interese,

---

[1] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 522. Funcţia publică de autoritate presupune dreptul funcţionarului – care o exercită – de a ordona, de a autoriza sau interzice anumite acţiuni, acte ale persoanelor fizice sau juridice.

[2] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 253. A se vedea şi *I.V. Merlescu*, Criteriul de distincţie dintre actele administrative de autoritate şi cele de gestiune, R.D.P., Anul VIII, 1933.

[3] A se vedea, în legătură cu regimul incompatibilităţilor parlamentare în sistemul constituţional francez: *M. Prelot, J. Boulouis*, op. cit., p. 755-760; *J.L. Quemonne*, Le governement de la France sous la Vème Republique, Dalloz, Paris, 1983, p. 291-293.

obligaţia parlamentarilor de a-şi face publică averea, precum şi alte categorii de interdicţii prevăzute în sarcina membrilor forului reprezentativ.

Categorii de imunităţi:

a) neresponsabilitatea juridică;

b) inviolabilitatea persoanei deputatului sau senatorului.

În virtutea neresponsabilităţii sale juridice parlamentarul nu poate fi tras la răspundere juridică sub nicio formă pentru opiniile politice sau voturile exprimate în parlament. Bucurându-se de inviolabilitate, deputatul sau senatorul nu poate fi urmărit, reţinut, percheziţionat, anchetat sau arestat ori trimis în judecată penală, decât numai pentru fapte care nu au legătură cu mandatul său. În cazurile de flagrant delict, se aplică o procedură specială ce diferă de la un stat la altul.[1] Pentru a se declanşa urmărirea penală împotriva unui parlamentar, este necesar ca adunarea din care face parte, să-şi exprime prin vot acordul. Scopul inviolabilităţii este deci de a preveni orice presiune exercitată de puterea executivă asupra deputatului ori senatorului. Acesta este motivul pentru care parlamentarii nu au dreptul să renunţe la imunitate, deoarece aceasta este un drept conferit de constituţie, în considerarea calităţii lor de reprezentanţi ai poporului şi a demnităţii ce urmează să o îndeplinească în beneficiul acestuia.[2] Cu alte cuvinte, dreptul la imunitate nu este un drept subiectiv conferit deputaţilor şi senatorilor.

În doctrina constituţională franceză se consideră că ideea de a-l pune la adăpost pe parlamentar împotriva presiunii ce ar putea fi exercitată de puterea executivă este absolut necesară în regimurile politice democratice, chiar dacă uneori un parlamentar ar fi tentat să abuzeze de acest privilegiu.[3]

Pentru activitatea pe care o desfăşoară în calitate de ales al poporului, parlamentarul primeşte o indemnizaţie lunară. Indemnizaţia are scopul de a asigura independenţa materială a parlamentarului.

§10. Principii ale organizării activităţii instanţelor judecătoreşti

În ceea ce priveşte structurarea, potrivit unor criterii organizatorice precise, precum şi principiile de funcţionare ale instanţelor judecătoreşti, doctrina constituţională occidentală nu întreprinde o analiză tipologică şi, în acelaşi timp, comparativă, aşa cum s-a procedat cu autorităţile legislative şi cele executive. Motivul este simplu: dacă în ce priveşte constituirea şi organizarea cadrului de legiferare, de reglementare juridică a relaţiilor sociale (care cu siguranţă prezintă multe asemănări dar şi deosebiri de la un sistem la altul) nu sunt diferenţe marcante de procedură şi metodologie tehnico-legislativă între diferitele sisteme de drept – acelaşi lucru fiind valabil şi în ceea ce priveşte organizarea şi funcţiile executivului – înfăptuirea justiţiei pune în evidenţă particularităţile de gândire juridică, de morală, de educaţie ale fiecărui popor.

---

[1] În legătură cu problematica imunităţii parlamentare, a se vedea: *M.C. Allen,* L'immunite parlamentaire dans les Etats membres de l'Union Europeenne et au Parlament Europeen, Direction Generale des Etudes, Luxembourg, 1996; *M.V. Hulsl,* Le mandat parlementaire, Union interparlementaire, Geneve, 2000, p. 68-101.

[2] *Y. Guchet,* Les systemes politiques des pays de l'Union Europeenne, Armand Colin, Paris, 1996, p. 327.

[3] *C. Cadoux,* op. cit., p. 277.

Ca atare, modul de înfăptuire a justiției este prezentat prin raportare directă la sistemul juridic al unui anumit stat.

Există însă, și în acest domeniu, câteva constante ale organizării și funcționării magistraturii, respectate în toate statele, dintre care menționăm:

a) înfăptuirea justiției în numele legii;

b) principiul independenței și inamovibilității judecătorilor;

c) realizarea justiției pe două grade de jurisdicție [judecarea în primă instanță; plângerea (apelul) sau recursul; posibilitatea de sesizare în anumite condiții a instanței supreme].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Principiul separației puterilor

§1. Originea teoriei separației puterilor

Orice proces de conducere social-politică desfăşurat în vederea realizării unor obiective de interes general sau prin care se urmăreşte „Binele comun" al naţiunii, presupune specializarea activităților statale, adică stabilirea unor organisme învestite cu autoritate, care să desfăşoare neîntrerupt şi potrivit anumitor metode, practici ori reguli, acelaşi tip de activităţi. Această cerinţă are caracter obiectiv, se impune cu necesitate în viaţa oricărui stat, pentru ca procesul de conducere la nivel general să fie eficient[1].

Chiar şi în cele mai vechi state ale antichităţii s-au stabilit în timp modele de distribuire a autorităţii de guvernare anumitor organisme specializate, învestite cu prerogative de putere, mai mult sau mai puţin însemnate. Aceasta, întrucât oricât de simple ar fi relaţiile de putere, acestea se cer ordonate, reglementate unitar în societate; oricât de puţin numeroasă ar fi o comunitate umană, procesul de conducere nu poate fi realizat nemijlocit de un singur individ sau de un unic organism titular al puterii politice.

Prin esenţa sa, procesul de conducere statală trebuie să fie însă unitar, reflecţie a caracterului unitar al puterii politice. În orice formaţiune statală puterea politică trebuie să aibă un caracter unitar, în sensul că este fie deţinută de un singur individ sau de un grup foarte restrâns (în statele arhaice), fie de un corp politic larg (în statele moderne).

Din această perspectivă, se spune că într-un stat nu poate exista decât o putere unică, căreia nu i se opun alte puteri de aceeaşi natură. În virtutea puterii publice, statul este îndreptăţit să nu recunoască pe teritoriul său o altă voinţă (putere) venită din afară[2].

Atribuim aici termenului de putere sensul de *forţă organizată aparţinând unui singur individ sau colectivităţi umane largi, concretizată în capacitatea sa de a defini şi înfăptui interesele generale ale grupului, impunând tuturor membrilor acestuia voinţa sa, la nevoie prin folosirea legitimă a forţei de constrângere*[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, *R.A. Dahl*, Democracy and it's critics, Yale University Press, New Haven, 1989, p. 62-63.

[2] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Bucureşti, 1929, p. 113.

[3] Într-o altă definiţie, prin putere se înţelege puterea organizată a unui grup care se exprimă în capacitatea acestuia de a exprima voinţa naţiunii şi a asigura realizarea acesteia prin mijloace specifice organizării societăţii în stat, deţinând în acest scop monopolul creării şi aplicării dreptului (*G. Vrabie*, Drept constituţional şi instituţii politice contemporane, Ed. Ştefan Procopiu, Iaşi, 1993, p. 125). Puterea este o forţă născută din conştiinţa socială, destinată să conducă grupul în căutarea „Binelui comun" şi capabil, dacă e cazul, să impună membrilor acestuia comportamentul pe care ea îl comandă (*G. Burdeau*, Traité de science politique, vol. I, LGDJ,

Într-un alt sens (cel instituţional), prin putere înţelegem, de regulă, *autoritatea de stat (puterea de stat)* exercitată prin organisme specializate şi potrivit anumitor metode sau tehnici. Este uşor de remarcat că acest sens acordat termenului de putere se referă, de fapt, la forma concretă de exercitare a prerogativelor de putere şi presupune delegarea legitimă a acestora de către titularul puterii politice unor instituţii specializate de guvernare. Din această perspectivă, puterea presupune o relaţie stabilă, ierarhică şi bine definită, pe de o parte între titularul suveran al puterii politice şi instituţiile de guvernare, iar, pe de altă parte, între acestea şi membrii componenţi ai grupului: relaţia este astfel bivalentă.

În concluzie, putem afirma că *puterea* politică suverană, *ca element constitutiv, este esenţialmente unică, indiferent cine* ar fi titularul legitim al acesteia – *un individ (monarhul absolut)* sau *poporul* – şi formele sale de exercitare[1]. Suveranul unic poate concesiona una sau mai multe dintre atribuţiile sale la diferite autorităţi, care le exercită şi care se numesc puteri publice[2]. Tot unică este şi puterea delegată statului de către popor.

Nu se confundă puterea statului de a comanda în nume propriu – „puterea de voinţă şi de comandament" – după expresia prof. Constantin Rarincescu – cu puterea suverană a poporului, care este permanentă şi indestructibilă. Puterea statului este o putere vremelnic delegată de către titularul puterii suverane, autorităţile statului acţionând în limitele competenţelor ce le-au fost delegate direct sau indirect de corpul electoral. Cu alte cuvinte, autorităţile statului exercită mai degrabă funcţii, decât puteri. Exercitarea de către autorităţile publice a anumitor funcţii presupune, pe de o parte, dreptul exclusiv al autorităţii respective de a comanda în nume propriu (drept conferit/delegat de popor) iar, pe de altă parte, capacitatea ei de a înfăptui sau de a aduce la îndeplinire decizii de comandă.

Deşi puterea politică, ca fenomen, este unică, ea poate şi trebuie să fie distribuită pentru a fi exercitată, unor organisme diferite, cărora le sunt repartizate sau încredinţate anumite atribute, prerogative de conducere. Niciunul dintre aceste organisme nu poate exercita puterea în nume ori în folosul propriu şi în afara controlului deţinătorului suveran şi legitim al puterii. Este fals să considerăm puterile fiecărui organ al statului ca o delegare distinctă a unei puteri superioare, dându-se astfel naştere unor entităţi separate. În realitate, acestea sunt competenţe care sunt repartizate unor orga-

---

Paris, 1966, p. 259). În legătură cu conceptul de putere, a se vedea şi *L. Mihuţ*, Dilemele ştiinţei politice, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 53-56.

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Burdeau*, op. cit., vol. II, p. 333. Autorul consideră că puterea este unică, întrucât ideea de drept pe care o implică (adică vocaţia şi capacitatea puterii de a impune voinţa sa ca voinţă general-obligatorie, nu poate fi realizată decât de o singură putere. Potrivit unei alte concepţii, puterea nu poate constitui decât un tot indivizibil, un întreg omogen, care nu poate fi divizat (*R.A. Dahl*, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1984, p. 20-22). Şi Dante afirma că în cetate, „al cărei scop este vieţuirea în bună stare, este necesar să existe o singură conducere şi aceasta nu numai într-o dreaptă cărmuire, ci şi în cea abuzivă". În orice regat corpurile politice şi regatul însuşi „trebuie subordonate unui principe sau unei puteri unice, adică monarhului sau monarhiei" (a se vedea: *Dante*, Monarhia; *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu*, Izvoare de filozofie. Culegere de studii şi texte, „Bucovina", I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 152).

[2] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituţional, Soces & Co., Bucureşti, 1915, p. 402.

nisme, puterea neputând fi divizată. Fiecare organism dispune de putere etatică în plenitudinea sa indivizibilă[1].

În concepția și filozofia politică ale antichității elene – unde găsim primele informații despre distribuirea autorității – puterea aparținea și era exercitată, fie de un singur individ (monarhul), fie de un corp politic restrâns (aristocrația), fie de către popor (democrația). „Guvernământul și Constituțiunea fiind lucruri identice, și guvernământul fiind puterea suverană a Cetății, trebuie în chip necondiționat, ca această putere să se compună ori din un singur individ sau din o minoritate sau, în sfârșit, din masa cetățenilor"[2]. În concordanță cu o asemenea concepție, monarhului îi revenea autoritatea supremă în stat, (polis) el putând legifera potrivit bunului plac, având deplina libertate de a decide punerea în aplicare a legilor și de a judeca.

Cucerind de la regalitate puterea, aristocrația ateniană (eupatrizii) și-a impus propriile interese politice și economice în detrimentul cetățenilor liberi dar săraci. Ca regim politic, democrația instaurată în Atena și în alte polisuri grecești a realizat importante reforme politice și legislative, de natură a consolida libertatea și egalitatea și de a realiza interesele celor mulți, prin mijlocirea unor magistraturi care să-i reprezinte[3].

Indiferent de natura celor trei tipuri de regimuri politice enunțate, prerogativele propriu-zise de putere erau exercitate de organisme diferite, întrucât era practic imposibil ca întreaga activitate statală să fie concentrată în mâinile unui singur individ sau organism. Pornind de la această constatare, G. Mosca a fundamentat un nou concept în știința politică, și anume „clasa politică conducătoare", constituită din persoanele care exercită puterea politică. Acestea alcătuiesc, în raport cu ansamblul populației, o minoritate. În toate societățile constituite în regulă se constată același fapt: guvernanții sau cei ce au în mâini și exercită puterile publice sunt totdeauna o minoritate, iar sub aceștia există o clasă numeroasă de persoane, care neparticipând la guvernare se supun minorității"[4]. Într-o asemenea societate, toate funcțiile publice sunt realizate de fapt nu de un om sigur, nici de toți, ci de o clasă de persoane[5]. Mosca va relua aceste idei într-o lucrare privind istoria doctrinelor politice, în care, raportându-se la clasificarea formelor de guvernământ făcută de Aristotel, va susține că este imposibil ca un singur monarh să guverneze milioane de indivizi fără ajutorul unei ierarhii de funcționari, adică al unei clase conducătoare[6]. „Libertatea și posibilitatea de dezvoltare a unei societăți, a unei națiuni, nu poate fi asigurată decât numai când aceste atribuțiuni esențiale ale statului ar fi încredințate la mai multe persoane, la titulari deosebiți, care să nu depindă unii de alții, să fie separați, independenți, să se controleze reciproc"[7].

---

[1] *G. Burdeau*, op. cit., vol. II, p. 334.

[2] *Aristotel*, Politica, Biblioteca Politică, București, 1924, p. 110.

[3] *G. Glotz*, Cetatea greacă, Ed. Meridiane, București, 1992, p. 172-185.

[4] *G. Mosca*, Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare, Loescher, 1884, p. 16.

[5] Ibidem, p. 19.

[6] Idem, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 320.

[7] *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional român, București, p. 298. Sistemul birocrației aparatului de conducere format din funcționari numiți de puterea centrală se caracterizează prin faptul că funcțiile de guvernare sunt distribuite nu pe criterii teritoriale, ci potrivit naturii lor, astfel încât, de pildă, conducerea militară este separată de justiție, iar prerogativele de dirijare

Firește că o astfel de cerință nu poate fi întrunită pe deplin în sistemul de guvernare al polisurilor grecești. Nu este mai puțin adevărat, că în aceste cetăți distribuirea distinctă a prerogativelor de putere era o practică politică necontestată. Informații în acest sens avem de la Aristotel. În orice stat sunt trei părți, de care legiuitorul se va ocupa, dacă e înțelept, să le rânduiască cât mai bine şi având în vedere înainte de orice, interesele fiecăruia. Cea dintâi din aceste trei părți este Adunarea generală, care deliberează cu privire la afacerile publice; a doua este corpul magistraților, căruia trebuie să i se hotărască natura, atribuțiile şi modul de numire; a treia, este corpul judecătoresc[1]. Cetatea Atenei, de pildă, avea pe lângă Adunarea poporului, un mare număr de magistrați, fiecare îndeplinind un anumit gen de activitate[2]. Printre funcțiile publice astfel exercitate figurau legiferarea, judecarea pricinilor, conducerea războiului, întreținerea focului sacru ş.a. Cel mai important organism în cadrul democrației ateniene era Adunarea poporului *(Ecclesia)*[3]. Un alt organism era Consiliul *(Boulê)* însărcinat cu atribuții de natură executivă şi constituit dintr-un număr foarte mare de membri (500 de membri în timpul lui *Clistene*)[4].

Acestor două organisme li se adăugă magistraturile *(archai)*. Înalții magistrați erau desemnați de popor fie prin tragere la sorți, fie prin alegere, pentru un mandat a cărui durată varia în raport cu natura magistraturii[5]. Şi activitatea de justiție se desfăşura în polisurile grecești în mod organizat şi specializat[6].

Platon construieşte o schemă asemănătoare pentru departajarea activităților publice în trei categorii şi încredințarea conducerii şi organizării acestora unor autorități separate. Astfel, Senatul, care exercită puterea legislativă, este compus din „păzitorii legii" (360 de senatori) aleşi de cetățeni pentru un mandat de 1 an. Senatorii sunt împărțiți în patru clase pe baza censului de avere pentru a se permite alegerea în Senat atât a oamenilor merituoşi şi a unor „oameni de nimic, înălțați la aceleaşi demnități"[7]. Rolul Senatului este de a adopta decizii de interes general pentru cetățenii polisului (legi)[8].

în domeniul financiar sunt înaintate unui corp special de funcționari. (*G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques, depuis l'antiquité jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 323-324.)

[1] Aristotel, op. cit., p. 241. Ca principiu, aceeaşi metodă de repartizare specializată a anumitor prerogative de autoritate întâlnim şi în organizarea politică a popoarelor orientale şi asiatice, a căror formă de guvernământ era monarhia absolută, exercitată în numele unei zeități supreme, protectoare a populației. La aceste popoare conceptul de libertate politică – în sensul filosofiei grecești – nu exista. În schimb, statele asiatice şi orientale au dezvoltat, înaintea celor europene, o vastă rețea a administrației publice. A se vedea doctrina politică a popoarelor orientale, în *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 22-29.

[2] A se vedea *F. Coulanges*, Cetatea antică, vol. II, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1984, p. 188-196.

[3] A se vedea modul de organizare şi atribuțiile Adunării poporului în *G. Glotz*, op. cit., p. 186-219.

[4] Ibidem, p. 220-246.

[5] Ibidem, p. 247-279.

[6] Ibidem, p. 280-317.

[7] *Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 170.

[8] Legea trebuie precedată de o expunere de motive în care legiuitorul prezintă argumentele pentru care aceasta trebuie respectată. În felul acesta, cetățeanul este convins de beneficiile legii şi o va respecta din convingere şi nu prin constrângere (*Platon*, op. cit., p. 139).

În concepția filozofului grec, legea nu este opera oamenilor, conținutul acesteia fiind determinat de mediul social în care trăiește o comunitate umană determinată[1].

Platon atribuie puterea executivă magistraților, specializați în anumite domenii[2], iar puterea judecătorească unui sistem de instanțe organizate pe domenii[3].

Cât privește puterea judecătorească, aceasta se exercită de către tribunale care judecă pe grade de jurisdicție. Cetățenii pot ei înșiși să-și înființeze prin „bună înțelege" tribunale pentru soluționarea diferitelor pricini. Cei acuzați (de către cetățeni) că „au adus o pagubă intereselor statului" erau judecați de tribunale speciale[4]. O altă categorie de tribunale erau cele care judecau procesele între persoanele fizice („pricinile de la particular la particular").

O situație asemănătoare întâlnim în Roma în timpul regalității și îndeosebi în perioada republicii. Astfel, comițiile curiale erau adunări ale „bărbaților sub arme", convocate și prezidate de rege. Rolul lor consta în deliberarea celor mai importante probleme de interes public, cum ar fi: adoptarea legilor, declararea războiului, alegerea regelui. În timpul republicii, comițiile alegeau (pentru un mandat de un an) magistrații, care dețineau fie atribuții legislative, fie prerogative de natură executivă sau judecătorească. Dintre aceștia, exercitau pe rând puterea executivă supremă doi consuli. O altă magistratură o constituia pretorul, care avea îndeosebi funcții judiciare, constând în organizarea instanțelor și stabilirea formulelor procedurale în procese. Senatul era instituția supremă în timpul republicii, având rolul de a conduce întreaga viață a statului. O altă instituție o formau tribunii care aveau dreptul de veto exercitat în numele Adunării plebeilor împotriva legilor sau măsurilor adoptate de Senat. Grație dreptului de veto *(intercessio)* sistemul de guvernare roman se diviza între *imperium* – puterea de a lua decizii și *tribunicia potestas* – puterea (poporului) de a se opune legilor nedrepte.

A trage concluzia, din cele arătate, că în Grecia antică sau Roma, ori în marile imperii orientale și asiatice era practicată separația puterilor, ar fi o eroare. Distribuirea anumitor prerogative sau funcții publice, unor instituții specializate constituia o cerință elementară a actului de conducere. Repartizarea, potrivit anumitor reguli stricte, a funcțiilor de conducere statală, mai mult sau mai puțin simplă, a continuat și după dispariția polisurilor grecești și a Imperiului Roman.

În Evul Mediu, dominat de puternice frământări sociale și politice, de lupta pentru supremația puterii între papalitate și Sfântul Imperiu Roman de Națiune Germană, întâlnim o organizare a exercitării „puterilor", de fapt a prerogativelor concrete de putere, oarecum apropiată de cea din antichitate.

---

[1] „Voiam să spun că nu oamenii fac legile, ci că ele se datoresc împrejurărilor și diferitelor evenimente ce au loc în mod felurit" (ibidem, p. 127).

[2] Ibidem, p. 172-174. Platon instituie un sistem de „responsabilitate ministerială", magistrații trebuind să răspundă pentru abuzuri sau săvârșirea unor fapte care îi fac nedemni (de exemplu, luarea de mită). Magistrații sunt obligați să-și declare averile la începutul activității. Dacă se descoperă că unul posedă ceva peste ce cuprinde declarația sa, surplusul acesta se va confisca. Pe deasupra, orice cetățean va avea dreptul să-i intenteze cuiva o acțiune ignominioasă, dacă se dovedește că a voit să se îmbogățească în disprețul legilor".

[3] Ibidem, p. 180.

[4] Ibidem.

Cu toate acestea, odată cu întărirea regalităţii şi apariţia monarhiei absolutiste, principiul central de guvernare era bazat pe „confuzia puterilor", adică pe concentrarea întregii puteri politice în mâinile monarhului, care o exercita după bunul său plac, potrivit principiului: *quod placuit principi, legis habet vigorem* sau *princeps legibus solutus*. Nu este mai puţin adevărat că sub influenţa preceptelor şi moralei creştine, monarhul era obligat să nu guverneze ca un tiran şi chiar să sprijine victimele celor care abuzau de puterea lor. Apare astfel modelul de „monarhie atenuată", schiţat într-o formă incipientă de Tomas d'Aquino în lucrarea *De regimine principum*[1]. T. d'Aquino dezvoltă teoria aristocratică a diversităţii formelor de guvernământ, în funcţie de numărul celor aflaţi la putere. Filozoful creştin se declară adeptul unei puteri unitare care este mai eficace în săvârşirea unui efect decât una dispersată şi divizată[2]. Se face o diferenţiere între „puterea ce lucrează în vederea binelui" şi „puterea ce săvârşeşte răul[3]. Aceasta din urmă ar fi mai nocivă dacă ar fi încredinţată unei singure persoane, „decât dacă ar fi divizată[4]. Iată cum autorul intuieşte la jumătatea secolului al XII-lea cerinţa divizării puterii în mai multe părţi[5].

Deşi puterea politică absolută aparţinea regelui, care o exercita potrivit bunului plac, complexitatea administrării regatului impunea o distribuire şi specializare a diferitelor activităţi de conducere, inclusiv la nivel local, unde din secolul al XIV-lea începe să se afirme puterea locală a unor autorităţi cvasipolitice („comune"). În Irlanda, Germania şi mai ales în Italia, comunele au putut obţine o largă autonomie locală faţă de monarh. Cu timpul, s-au reforjat şi instituţiile, prin intermediul cărora voinţa regelui se obiectiva în ordonanţe şi edicte, în decizii administrative şi în soluţii ale instanţelor judecătoreşti.

---

[1] Legile elaborate de monarh trebuie să fie puse în executare de miniştrii săi. „Faptul că un monarh pământesc ar trebui să aibă miniştri care să-i execute legile, nu este semnul că el ar fi imperfect ci o dovadă a demnităţii sale, întrucât prin instrucţiunile miniştrilor, puterea regească este pusă într-o mai mare evidenţă" [*T. Aquino*, The Summa Theologica, vol. I, apud *M.J. Adler* (ed.) Great Books of the Western World, Enciclopedia Britannica Inc. vol. XVII, Chicago, 1993, p. 533]. Şeful statului trebuie să se supună legii al cărei slujitor este. El va fi moderat şi pios căci numai astfel va putea chema ocrotirea divină asupra cetăţii (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 17). În De regno ad regeni *Cypri* (cunoscută şi sub denumirea De Regimine principum), T. d'Aquino precizează că „se pare totuşi că împotriva cruzimii tiranilor trebuie să se acţioneze nu prin îndrăzneală personală, ci prin autoritate publică. Mai întâi, pentru că, dacă, ţine de dreptul mulţimii să îşi aleagă un rege, nu e nedrept ca un rege numit să poată fi destituit de aceeaşi mulţime sau, dacă abuzează în chip tiranic de puterea regală, să i se limiteze puterea" (*T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 43).

[2] *T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 23.

[3] Ibidem, p. 25.

[4] Ibidem.

[5] Oricât ar părea de curios, în Vechiul Testament există o referinţă expresă la divizarea puterii şi la exercitarea separată şi specializată a acesteia. Sfânta Scriptură precizează, în acest sens, că „regele Nabucodonosor a trimis să adune pe satrapi, pe visternici, pe cunoscătorii de legi, pe judecători şi pe toţi ceilalţi dregători ai ţinuturilor, ca să vină la sfinţirea chipului pe care îl ridicase regele Nabucodonosor. Atunci s-au adunat satrapii, dregătorii cei mari, cârmuitorii, conducătorii oştilor, visternicii, legiuitorii, judecătorii şi toţi ceilalţi dregători ai ţinuturilor la sfinţirea chipului pe care îl ridicase Nabucodonosor şi au stat înaintea chipului ridicat de Nabucodonosor (Daniel, 3.2.3.).

În regatul francez, de pildă, se formează *Curia regis*, ca adunare deliberativă, în care se examinau problemele ce nu erau soluționate de rege și marii săi ofițeri sau funcționari[1]. Chiar anterior, în timpul Imperiului carolingian, funcționa o adunare *(Placita generalia)* convocată cu regularitate de suveran, la care participau clerici și înalta nobilime a Coroanei. Din secolul al XII-lea, activitatea efectivă în *Curia regis* era asigurată de profesioniști, recrutați în funcție de competență și profilul pregătirii de specialitate[2]. Modalități asemănătoare de exercitare specializată a autorității se întâlnesc, chiar în forme mai evoluate, în Anglia în procesul de formare a Parlamentului.

Concomitent cu apariția și dezvoltarea acestor instituții politice specializate, se consolidează cutuma constituțională care reglementa cadrul lor de funcționare[3].

În Evul Mediu, preocupările pentru inovarea celor mai bune modele de guvernare se împletesc cu încercările partizane de a justifica virtuțile monarhiei absolutiste și pretențiile suveranilor de centralizare în mâinile lor a întregii puteri politice în confruntarea cu Papalitatea, care pretindea, la rândul ei, puterea temporală pe baza principiului formulat de Sfântul Pavel: *Omnis potestas a Deo*.

Numeroși gânditori, printre care M. da Padova, Dante, T. Campanella, J. Althussius, T. Morus, Erasm din Rotterdam, J. Bodin, N. Machiavelli și alții, având ca punct de plecare al operelor lor cultura clasică a antichității grecești și romane, au schițat, în acest sens, modele teoretice – unele adevărate utopii – ale unui nou tip de sistem politic, o nouă teorie a statului, în care figura centrală rămânea totuși Monarhul atotputernic[4].

Într-un regat trebuie să existe un singur rege, arăta Dante, „care să domnească și să guverneze; altfel, supușii acestui regat nu-și vor mai putea realiza interesele lor, iar regatul se va prăbuși în ruină"[5].

Alt autor susține că suveranitatea aparține, din punct de vedere teoretic, fie unei multitudini de indivizi (democrație), fie unei minorități (aristocrație), fie unui singur om (monarhie)[6]. Monarhul neputând să guverneze nemijlocit, se înconjoară de un ansamblu de instituții (Consiliul permanent denumit Senat sau Parlament, Stările Generale și adunările provinciale, funcționari), care desfășoară în numele Coroanei diferite activități cu caracter statal. Aceste corpuri nu-și pot însă aroga atribuții ale suveranității sau putere de decizie în nume propriu, suveranitatea fiind monopolul monarhului[7]. Ele dețin însă prin delegație dreptul de a exercita puterea suverană în

---

[1] A se vedea *P.C. Timbal, A. Castaldo*, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux, Dalloz, Paris, 1990, p. 134.

[2] Ibidem, p. 316.

[3] A se vedea *P. Sueur*, Histoire du droit public français, XVeme-XVIIIeme siecle, PUF, Paris, 1992, vol. I, p. 25-91.

[4] A se vedea Istoria filozofiei moderne, Societatea Română de Filosofie, București, 1937, vol. I, p. 79-95.

[5] A se vedea *Dante*, op. cit., p. 152.

[6] *J.J. Chevallier*, Les grandes oeuvres politiques, Armand Colin, Paris, 1990, p. 38-39.

[7] Ibidem, p. 42. Gramsci îl considera pe Bodin întemeietorul științei politice în Franța. „Cu Bodin, monarhia absolută tinde la dezvoltare. Starea a treia – al cărei membru marcant a fost J. Bodin (n.n.) – e într-atât conștientă de forța și demnitatea sa, ea își dă atât de bine seama că soarta monarhiei absolute e legată de soarta și dezvoltarea sa, încât pune condiții pentru con-

numele Coroanei. Adevăratul suveran este acela care dă legi supuşilor săi fără consimţământul lor şi fără ca el să li se supună[1]. În ceea ce priveşte atributele suveranităţii, acestea sunt: puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească, puterea de a declara război şi de a încheia tratate, dreptul „de a bate monedă", dreptul de a numi în funcţii publice ş.a.[2] Este interesant de observat că aceste „puteri" se exercită de organisme independente unul faţă de celălalt, toate însă dependente de suveran, care rămâne unic titular suveran al puterii.

În Defensor pacis, M. da Padova arată că într-un stat cineva trebuie să facă legile, iar altcineva să le aplice. Cu alte cuvinte, în orice stat trebuie să existe o putere legislativă şi o putere executivă. Puterea legislativă aparţine cetăţenilor sau unei părţi a acestora, aceştia fiind conştienţi că nu o pot exercita împotriva propriilor interese. Cât priveşte puterea executivă sau *instrumentală,* cum o denumeşte Marsilio da Padova, aceasta este subordonată puterii legislative şi trebuie încredinţată unui singur om de către cetăţeni (principe electiv).

Alţi autori, cum este T. Campanella, susţinând puterea absolută a monarhului, fundamentează regimul confuziei puterilor şi arată că în statul său ideal *(Cetatea Soarelui)* puterea legislativă nu este separată de celelalte două puteri. Organismele care îl ajută pe şeful statului („Metafizicianul") să guverneze, desfăşoară însă o activitate specializată, aceasta fiind singura temelie a unei bune magistraturi[3].

Adept al monarhiei absolutiste, Hobbes arată că suveranul nu răspunde faţă de nimeni. El nu este obligat să respecte legile civile, întrucât astfel s-ar obliga pe sine, ceea ce este de neconceput. Monarhul atribuie însă unui corp de dregători sarcina de a îndeplini, sub controlul său, diferite acte de guvernare. Hobbes admite totuşi că suveranitatea are anumite limite. Chiar suveranului îi incumbă anumite îndatoriri, una dintre ele fiind protecţia cetăţeanului, care renunţă în favoarea statului la o parte din atributele libertăţii sale naturale pentru a câştiga în schimb un tip de libertate socială, garantată de stat (monarh). Hobbes este însă un critic acerb al separaţiei puterilor[4].

Aceeaşi concepţie este susţinută şi de Şcoala dreptului natural, remarcabil ilustrată de Grotius, Wolff şi Puffendorf. În concepţia acestora, Statul trebuie să deţină puterea absolută *(imperium absolutum),* căreia îi corespunde natural monarhia absolută[5]. Puffendorf este chiar ostil separării puterii legislative de cea executivă, ea fiind contrară guvernării. Nota comună a tuturor acestor teorii este susţinerea fără reţinere

---

simţământul ei, ridică pretenţii, tinde să limiteze absolutismul" (*A. Gramsci*, Opere alese, Ed. Politică, Bucureşti, p. 146).

[1] *J. Bodin*, Lex six livres de la Republique, Librairie Générale Française, Paris, 1993, p. 123.

[2] Ibidem; *G. Mosca*, op. cit., p. 144-145.

[3] Principele suprem al ei este un sacerdot pe care îl numesc în limba lor Hoh; în limba noastră i-am spune Metafizicul. El este căpetenia tuturor în cele temporale şi spirituale; toate treburile publice şi procesele sunt supuse în primă instanţă hotărârii sale. El este asistat de trei principi colaterali: Pon, Sin şi Mor, care în limba noastră înseamnă: Putere, Înţelepciune şi Iubire (a se vedea: *Campanella,* Cetatea Soarelui, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 52-53; *P.P. Negulescu*, Filosofia Renaşterii, vol. III, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1945, p. 458).

[4] A se vedea *T. Hobbes*, Leviathan, în lucrarea Bacon, Morus, Hobbes, Locke, Ed. de Stat, Bucureşti, 1951, p. 123. A se vedea şi *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 331.

[5] A se vedea *M. Prelot, G. Lescuyer*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1992, p. 249.

a puterii absolute, unice a monarhului și delegarea de către acesta a unor funcții ale puterii unor corpuri intermediare între Coroană și supuși. Nu este mai puțin adevărat că autorii menționați au subliniat cerința unei guvernări moderne, constând în specializarea organismelor abilitate să exercite în numele Regelui autoritatea statului. Niciunul dintre autori nu a raportat această cerință, ameliorării raporturilor între stat și cetățean.

Potrivit principiului confuziunii puterilor, întreaga putere a statului era concentrată în mâinile monarhului absolutist. Acesta direcționa într-o manieră personală activitatea legislativă, executivă și judecătorească. Principiul confuziunii puterilor reflecta în același timp stratificarea socială între aristocrație și popor. Între acestea nu existau stări intermediare cristalizate, bine definite, cu un statut și privilegii precise. Mica nobilime aparținea, ca esență, aristocrației, deși nu se bucura de toate drepturile acesteia, întrucât era mai slabă din punct de vedere economic.

Burghezia orașelor, deși beneficia de privilegii acordate de rege, nu avea un statut politic bine precizat, nu participa la exercițiul puterii. Poporul nu deținea nicio putere, singura clasă socială care avea drepturi politice era marea aristocrație. Acest fapt explică principiul confuziunii puterilor în mâna regelui.

Emanciparea economică a burgheziei, îmbogățirea ei în detrimentul aristocrației, care din punct de vedere economic pierde teren în favoarea acesteia, are ca rezultat radicalizarea luptei noii clase economice pentru recunoașterea puterii sale economice și pentru accesul la putere. Accesul la putere (emanciparea politică a burgheziei) nu era posibil datorită sistemului confuziunii puterilor și preeminenței sociale a aristocrației. Teoreticienii legați de interesele burgheziei au transpus în scrierile lor elementele primare ale clasificării regimurilor politice făcute de Aristotel și Herodot; în felul acesta, au ajuns la concluzia separării puterilor. Motivația principală a principiului separației a fost astfel lupta împotriva tiraniei regelui absolutist și deschiderea unei căi de acces la putere pentru burghezie. Esența ideologică a principiului separației este și inversarea titularului puterii. Potrivit noii concepții, puterea nu mai aparține regelui, ci suveran al puterii este poporul, iar reprezentantul social al poporului este burghezia.

Revoluțiile burgheze din Anglia (din 1640 și din 1688) și lupta împotriva despotismului monarhic pe tot parcursul secolului al XVII-lea au dus la o schimbare radicală a gândirii politice, rezultat și al întăririi considerabile a burgheziei[1].

Sub impulsul luptei burgheziei pentru supremația politică, teoria suveranității absolute a Regelui este tot mai mult contestată, adversarii săi susținând, în schimb, suveranitatea puterii poporului. Pentru a se da câștig de cauză unei asemenea teorii, se propun noi formule teoretice, care să limiteze puterea despotică a Coroanei și, totodată, să garanteze dreptul burgheziei de a participa la conducerea statelor.

Cel mai remarcabil gânditor al noului curent în filozofia politică a fost publicistul englez Locke. Luând ca reper cutuma constituțională britanică și cerințele noii clase

---

[1] A se vedea, pe larg, transformările politice petrecute în această perioadă în Anglia în *E. Glasson*, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, vol. V, Paris, 1885, p. 217-261. Suveranului i s-a impus să se conformeze el însuși legilor pe care avea încă dreptul să le edicteze. În acest fel s-a făcut trecerea de la monarhia absolutistă, bazată pe principiul, formulat de Ulpian, *princeps legibus solutus,* la monarhia limitată în care suveranul era obligat să respecte legea *princeps legibus tenere.*

sociale de a i se garanta nu numai libertatea în sens filozofic (libertatea fiecărui individ ca persoană socială), ci şi libertatea politică, Locke susţine că puterea absolută ar putea fi diminuată prin separarea unor funcţii ale Coroanei şi exercitarea lor de către organisme distincte.

În lucrarea Essay on civil government, publicată în 1690, Locke arată că singurul remediu împotriva tiraniei este limitarea puterii monarhului şi, în ultimă instanţă, dreptul la insurecţie al celor oprimaţi[1]. Locke distinge în stat trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă şi puterea federativă. Între acestea, puterea supremă este puterea legislativă, întrucât adoptă norme general-obligatorii. Puterea executivă are un caracter limitat şi este încredinţată monarhului. Potrivit concepţiei lui Locke, puterea executivă şi cea legislativă nu trebuie să fie reunite în aceeaşi persoană[2], spre deosebire de puterea executivă şi federativă, care trebuie contopite.

Puterea legislativă este aceea care are dreptul de a îndruma folosirea forţei comunităţii şi a membrilor săi[3].

Deşi este supremă, puterea legislativă are totuşi limite, constând în comandamentele dreptului natural. Puterea legislativă nu poate fi o putere absolută, arbitrară asupra vieţilor şi destinelor oamenilor[4]. Aceasta întrucât puterea legislatorilor este limitată de Binele public al societăţii. Locke adaugă că legislatorul nu îşi poate asuma puterea de a conduce prin decrete arbitrare provizorii, ci este obligat să împartă dreptatea şi să decidă drepturile supuşilor prin legi stabile promulgate şi prin judecători autorizaţi recunoscuţi[5]. Interesant este că Locke este adversarul transferării de către legislator a puterii de a face legi[6].

Puterea executivă decurge din cerinţa existenţei, în afara puterii legislative a unei puteri permanente care să vegheze la executarea legilor valabile[7]. Prin puterea federativă, Locke înţelege dreptul de a declara război, de a încheia pacea şi tratate cu alte state şi, în general, prerogative cu caracter diplomatic[8]. Monarhul deţine în exclusivi-

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Touchard*, op. cit., p. 377.

[2] Ibidem, p. 376. „Întrucât legile sunt elaborate într-o perioadă scurtă de timp, dar presupun aplicarea lor permanentă, este necesar să existe o forţă care să le adopte, şi alta care să le pună în executare. Şi astfel, puterea legislativă şi cea executivă trebuie să fie separate" [*J. Locke*, Concerning Civil Government, Second Essay, apud *M.J. Adler* (ed.), „Great Books of the Western World", Enciclopedia Britannica, Inc. Chicago, vol. I, 1993, p. 58].

[3] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 143.

[4] Ibidem, p. 136 (Puterea legislativă „fiind numai puterea reunită a tuturor membrilor societăţii, cedată acelei persoane sau adunări care este legislatorul, ea nu poate fi nimic mai mult decât puterea pe care o au acele persoane în starea naturală, înainte de a intra în societate, şi la care au renunţat, încredinţând-o comunităţii").

[5] Ibidem, p. 137-138.

[6] „Legislatorul nu poate transfera în alte mâini puterea de a face legi, căci aceasta fiind doar o putere delegată de oameni, cei care o au nu o pot transfera altora" (ibidem, p. 142).

[7] Ibidem, p. 143-144.

[8] Cele „două puteri, *executivă şi federativă*, deşi sunt cu adevărat distincte între ele, una constând în *executarea* legilor locale ale societăţii *în interiorul său*, asupra tuturor celor ce sunt părţi ale ei, iar cealaltă în administrarea *siguranţei şi a interesului public în afară*, cu privire la toţi aceia care pot aduce beneficii sau daune acesteia, totuşi ele sunt aproape întotdeauna unite" (ibidem, p. 144).

tate și o putere discreționară (prerogativă)[1]. În ceea ce privește puterea judecătorească, Locke consideră că aceasta ar fi inclusă în puterea legislativă, în considerarea funcțiilor judiciare ale Camerei Lorzilor.

Datorită fragilității caracterului oamenilor, tentația acestora de a acapara puterea este prea mare, dacă aceleași persoane care au puterea de a face legi ar avea în același timp în mâinile lor și puterea de a le executa[2]. Ca atare, în toate republicile bine organizate, unde Binele public este înfăptuit așa cum trebuie, puterea legislativă este remisă mai multor persoane, care se reunesc în adunări și o exercită împreună[3].

În ceea ce privește celelalte două puteri, ele pot fi exercitate de aceeași persoană, întrucât și una și cealaltă presupun intervenția forței publice[4]. Trebuie remarcat faptul că Locke, deși distinge între cele trei puteri, nu intuiește esența principiului separării acestora, adică de a împiedica tirania, teoria sa reducându-se la o simplă distribuire a unor funcții specializate ale statului și exercitarea lor separată. Analizând concepția lui Locke privind separația puterilor, L. Duguit arăta că „pentru a se asigura acțiunea guvernamentală, o pondere reciprocă trebuia să se instituie între diferite organe. Nu era o separare a puterilor care le-ar fi izolat, care ar fi provocat conflicte și ar fi împiedicat liberul joc al mașinăriei politice. Era mai degrabă o colaborare a organelor și o repartiție a funcțiilor."[5]

Locke nu este singular. În epoca în care și-a expus concepțiile politice privind un nou model de guvernare, și alți autori au supus sistemul de guvernare englez și economia Angliei unei analize atente, ale cărei concluzii au stat la baza progresului științei din veacul următor.

Între aceștia, J. Harrington trasează în lucrarea sa Oceania (1656), planul unei guvernări echilibrate, bazate pe o diviziune tripartită a corpurilor politice: Senatul pregătește proiectele de lege și le înaintează unei adunări reprezentative, care le adoptă. Legile sunt puse în aplicare de Executiv. Ca și Locke, Harrington nu consideră instanțele judecătorești ca o putere de sine stătătoare.

§2. Consacrarea principiului separației celor trei puteri în opera lui Montesquieu

Una dintre problemele fundamentale care au stat la baza programelor celor două revoluții burgheze din Anglia din secolul al XVII-lea, a fost problema libertății. Dar

---

[1] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. II (Partea I), Casa Școalelor, București, 1932, p. 10.

[2] „Este posibil să existe o mare tentație, datorită fragilității caracterului omenesc, pentru acapararea puterii, de către persoana care ar cumula puterea de a face legi, cu puterea de a le executa, exceptându-se pe sine însuși de la respectarea legilor pe care le face" (*J. Locke*, op. cit., p. 58).

[3] *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel français et comparè, Sirey, Paris, 1909, p. 394.

[4] „Deși, cum am spus, *puterea executivă și cea federativă* ale oricărei colectivități *(community)* sunt într-adevăr distincte între ele, totuși ele sunt cu greu separabile și imposibil de așezat în același timp în mâinile unor persoane distincte, căci ambele cer forța societății pentru a fi exercitate, or este aproape impracticabil să încredințăm forța comunității unor mâini distincte și nesubordonate sau *să se atribuie puterea executivă și cea federativă* unor persoane care acționează separat, prin aceasta forța publicului aflându-se sub comenzi diferite, ceea ce ar merge uneori, dar alteori ar cauza ruina și dezastrul" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 145).

[5] *L. Duguit*, Leçons de droit public general, Paris, 1926, p. 196.

nu libertatea individului înțeleasă ca un comandament superior, de drept natural, ci libertatea politică, în sensul dreptului națiunii de a-și alege reprezentanții și de a nu fi guvernată în mod tiranic.

Într-un context social-politic în care prindea contur tot mai mult ideea potrivit căreia instituțiile politice și sociale nu se justifică decât în măsura în care ele protejează interesele și garantează drepturile individului, Montesquieu conchide că „într-un stat, adică într-o societate în care există legi, libertatea nu poate consta decât în a putea face ceea ce trebuie să vrei și de a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei"[1]. Cu alte cuvinte, prin libertate se înțelege dreptul de a face tot ceea ce îngăduie legile. Cu o condiție însă: legea să nu fie tiranică. Or, în sistemul confuziei puterilor legislativă și executivă, legea era tiranică față de popor, care nu beneficia de libertate politică[2].

În concepția lui Montesquieu nici democrația, nici aristocrația nu sunt state libere, prin natura lor. Libertatea politică există „decât atunci când nu se abuzează de putere; dar experiența de totdeauna ne învață că orice om care deține o putere este înclinat să abuzeze de ea și că el merge mai departe așa, până ce dă de granițe"[3]. Remediul pentru o asemenea situație este contraponderea la puterea tiranică. Această soluție dată de Montesquieu a revoluționat gândirea și practica politică ale statelor lumii și a fundamentat de fapt esența separației celor trei puteri în stat: „pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere".[4]

Montesquieu nu se referă în fragmentul citat la puterea politică, ci la modalitățile concrete de exercitare a acesteia. „În fiecare stat există trei feluri de puteri: puterea legislativă, puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul ginților și puterea privitoare la cele care țin de dreptul civil"[5]. Montesquieu explică în continuare că „puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul ginților" aparține principelui (Monarhului) și constă în dreptul acestuia de a declara război sau de a

---

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 193.

[2] A se vedea și *B. Berceanu*, Principiul separației puterilor în opera lui Montesquieu, S.D.R. nr. 1/1990.

[3] *Montesquieu*, op. cit., p. 194.

[4] Ibidem. Concepția lui Montesquieu despre separația și echilibrul puterilor nu este străină de cea a diplomatului englez H. St. John, viconte de Bolingbroke, care susținuse în cadrul negocierilor diplomatice pentru finalizarea Tratatului de la Utrecht din 1713 ideea „echilibrului puterii" *(balance of power)*. Omul politic englez a utilizat pentru prima oară noțiunea de echilibru al puterii ca soluție pentru pretențiile de supremație a unor mari puteri europene. Pacea de la Utrecht a pus capăt pentru moment rivalităților între Anglia și Franța. Ideea de bază a concepției diplomatului englez, constă în cerința ca în cazul rivalității dintre două state vecine, între ele să existe un echilibru militar care să le descurajeze să escaladeze unilateral conflictul. Montesquieu l-a cunoscut pe omul politic englez în timpul călătoriei sale în Anglia între 1729 și 1732 și a fost influențat de concepția acestuia privind echilibrul de putere între două state care își dispută supremația. (a se vedea, în acest sens: *H. Schulze*, Stat și națiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iași, 2003, p. 79; *M.V. Naidu*, Alliances and Balance of Power. A search for conceptual Clarity, St. Martin's, New York, 1975, p. 27; *J.M. Shafritz*, The Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 43; *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Humanitas, București, 2000, p. 82-83).

[5] *Montesquieu*, op. cit., p. 195.

încheia pacea, de a trimite și primi ambasadori, de a apăra teritoriul ș.a. Ultima putere mai este denumită și putere judecătorească.

Montesquieu este interesat, îndeosebi, de separarea celor trei puteri, întrucât de modul în care acestea sunt separate și se exercită, se realizează sau nu libertatea politică. „Atunci când în mâinile aceloraşi persoane sau ale aceluiaşi corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se naşte teama că acelaşi monarh sau acelaşi senat să nu întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate, dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă"[1].

Într-un sistem de confuzie a puterilor, când acelaşi om sau acelaşi corp politic, fie al unei minielite (aristocrația), fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri, libertatea politică ar fi exclusă. În concepția lui Motesquieu, puterea executivă a statului ar trebui încredințată monarhului, întrucât exercitarea ei presupune acțiuni prompte[2]. În schimb, puterea legislativă ar trebui deținută de către popor.

Deşi Montesquieu foloseşte termenul de „puteri", el are în vedere funcții distincte (ansamblu de atribuții sau prerogative specializate), distribuite unor organisme distincte și care acționează în mod separat unul față de altul[3]. Între cele trei puteri, trebuie să existe însă o colaborare, deşi ele sunt separate. Colaborarea există în special în intervenția sau „participarea" unei puteri la înfăptuirea celeilalte. Astfel, de pildă, puterea executivă fixează momentul convocării corpului legislativ și durata sesiunilor sale „în raport cu împrejurările pe care ea le cunoaşte"[4].

De asemenea, puterea executivă trebuie „să ia parte la legiferare prin dreptul său de veto; altminteri, ea va fi curând deposedată de prerogativele sale"[5]. Monarhului – care deține dreptul de veto, în virtutea căruia se poate împotrivi voinței puterii legislative (în ipoteza în care aceasta ar adopta o lege tiranică) – îi este interzis să ia parte la legiferare, adică să statueze. În schimb, puterea legislativă, deşi nu ar trebui „să aibă, la rândul ei, dreptul de a ține în loc puterea executivă, căci activitatea executivă fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi"[6], are dreptul „și trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea"[7].

---

[1] Ibidem, p. 195-196. Această teză a lui Montesquieu, pe care o găsim și la Locke și Hobbes, aparține lui Aristotel, care afirmă că „foloasele ce le aduce puterea și administrarea intereselor generale, insuflă tuturor oamenilor dorința de a se perpetua în funcțiune; și ca și cum toți ar fi bolnavi și numai posesiunea puterii le-ar putea da sănătate, într-atât de morțiș tind să păstreze autoritatea, odată ce o stăpânesc" (*Aristotel*, op. cit., p. 109).

[2] A se vedea și *Gh.T. Gheorghe*, Separația puterilor în stat, Ed. Științifică, București, 1994, p. 11.

[3] A se vedea: *G. Vrabie*, Renașterea teoriei separației puterilor în stat în România, în Studii de drept românesc, nr. 3-4/1991; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 254.

[4] *Montesquieu*, op. cit., p. 202. Dacă puterea executivă nu are dreptul de a se împotrivi inițiativelor corpului legislativ, acesta va fi despotic, întrucât el își va putea atribui toată puterea pe care o poate dori și va anihila astfel celelalte două puteri.

[5] Ibidem, p. 204.

[6] Ibidem, p. 202.

[7] Ibidem.

Montesquieu contestă puterii legislative dreptul de a judeca dregătorul învestit cu atribuţia de a apăra legea. Ca atare, „examinarea" modului de aplicare a legilor nu are o finalitate sancţionatorie. „Oricare ar fi această examinare, corpul legislativ nu trebuie să aibă puterea de a judeca persoana şi, ca atare, conduita celui împuternicit să pună în aplicare legile. Persoana lui trebuie să fie inviolabilă, căci, fiindu-i necesară statului pentru ca corpul să nu devină tiranic, din momentul în care ar fi acuzată sau judecată, nu ar mai exista libertate"[1].

Doctrina constituţională şi de drept administrativ, precum şi practica guvernării, au corectat această teză, menţinând inviolabilitatea Monarhului, potrivit principiului că „Regele nu poate greşi", dar prevăzând instituţia responsabilităţii miniştrilor pentru actul de guvernare al Monarhului, întemeiată pe cerinţa contrasemnării de către membrii Guvernului a anumitor acte ale acestuia.

Montesquieu a intuit că separaţia puterilor aplicată în mod absolut şi absurd, ar bloca, practic, procesul de guvernare. Dacă cele trei puteri nu ar coopera şi s-ar înfrâna neproductiv şi ineficient una pe alta, doar de dragul înfrânării, ar ajunge la „un punct mort, adică la inacţiune"[2]. Remediul unui asemenea impas este colaborarea puterilor. „Datorită mersului necesar al lucrurilor ele sunt silite să funcţioneze, vor fi nevoite să funcţioneze de comun acord".[3]

În schema teoretică a principiului separaţiei celor trei puteri specializate în stat (legislativă, executivă, judecătorească), acestea se exercită de autorităţi independente, cărora le revin porţiuni aproximativ egale de putere. În cadrul competenţelor ce le sunt conferite, fiecare putere (autoritate publică) deţine şi exercită o serie de atribuţii proprii prin care realizează de fapt activităţi specifice (legislative, executive sau judecătoreşti) şi, totodată, contrabalansează raporturile reciproce dintre ele. Potrivit principiului separaţiei puterilor, niciuna dintre cele trei puteri nu prevalează asupra celeilalte, nu îşi subordonează pe cealaltă şi nu poate să-şi asume prerogative ce revin celeilalte. În plus, fiecare putere are o posibilitate legală şi materială de a supraveghea cealaltă putere şi, dacă observă încercări ale acesteia de a-şi asuma puteri suplimentare faţă de o altă putere, fie prin preluarea unor prerogative ce aparţin altei puteri, fie prin adăugarea unor puteri suplimentare de natura celor care i-au fost conferite, să sancţioneze această încercare[4].

Un avantaj al separaţiei puterilor constă în faptul că indică în mod exact:

a) modul de organizare a autorităţilor care vor exercita una dintre cele trei puteri;

b) modul lor de funcţionare;

c) mecanismul de interferenţă a acestora[5].

În felul acesta, poporul ştie foarte clar cum trebuie aleasă sau numită o anumită autoritate, cum funcţionează aceasta şi ce atribuţii are.

Pe baza precizării modului de organizare, funcţionare şi a atribuţiilor, se poate stabili şi statutul persoanelor care exercită în cadrul autorităţii un anumit tip de putere.

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem, p. 204.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, *C. Ionescu*, Principalele forme de interferenţă a instituţiilor de guvernare în statul de drept, S.D.R. nr. 2/1995.

[5] Ibidem.

De pildă, magistrații trebuie să fie independenți, inamovibili și să se supună numai legii. În mod corespunzător, funcționarii publici vor avea un statut special (statutul polițiștilor, statutul cadrelor didactice etc.). Pentru parlamentari se poate crea un statut al acestora; regulamentele tuturor Camerelor legislative conțin, în dezvoltarea dispozițiilor constituționale, prevederi referitoare la imunitățile parlamentare (inviolabilitatea parlamentarilor, lipsa răspunderii juridice pentru voturile și opiniile exprimate în calitate de parlamentar și regimul de incompatibilități).

În momentul în care a fost instituționalizat în constituții, principiului separației puterilor i s-au adus multe corective, constând în colaborarea puterilor. Se va crea ceea ce doctrina denumește *checks and balances,* adică supravegherea reciprocă a celor trei puteri pentru reechilibrarea raportului între ele. Dacă concepem principiul separației puterilor în mod abstract și rigid, între cele trei puteri nu există nicio legătură; aplicat în condiții practice de guvernare, principiul astfel conceput ar produce haos și dezordine publică, întrucât oricare dintre cele trei puteri ar avea înclinația să se manifeste în mod tiranic.

Prin corecția operată, cele trei puteri colaborează; colaborarea poate fi rigidă sau suplă[1].

§3. Separația puterilor în concepția lui Immanuel Kant

Deși filozoful german I. Kant este mai puțin cunoscut ca teoretician al principiului separației puterilor în stat, totuși a acordat acestuia o atenție specială în lucrarea Metafizica moravurilor (1797), într-o epocă în care principiul fusese deja consacrat la nivel constituțional ca o pavăză împotriva arbitrariului puterii absolute și garanție a respectării drepturilor omului[2]. Tocmai de aceea, este de presupus că prin comentariile sale asupra utilității principiului separației puterilor în stat, Kant nu face altceva decât să-l îmbrace într-o haină filozofică și, totodată, să-l examineze din perspectiva aplicării sale în practica constituțională, îndeosebi a Franței. Evident, Kant era un foarte bun cunoscător al lucrărilor anterioare, în care separația puterilor a fost mai întâi sugerată ca idee și apoi, mult mai târziu fundamentată ca doctrină. În Metafizica moravurilor, care este de fapt o abordare filozofică a teoriei dreptului, Kant analizează în profunzime fenomenul juridic în toate manifestările sale, dar și fenomenele politice care, în concepția sa fac obiectul de investigație a dreptului de stat (ca ramură a dreptului public).

„Fiecare stat include în sine trei puteri adică voința unificată universal într-o întreită persoană *(trias politica)*: puterea suverană (suveranitatea) în persoana legislatorului, puterea executivă în persoana conducătorului (în conformitate cu legea) și puterea judiciară (ca recunoaștere a ceea ce este al fiecăruia, conform legii) în persoana judecătorului *(potestas legislatoria, rectoria et iudiciaria)*"[3]. Sub influența doctrinei suve-

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *G. Vrabie*, op. cit.

[2] Încă în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată de Adunarea Constituantă a Franței în 1789 se precizează în art. 16 că „toate societățile în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor determinată, nu are constituție" (*M. Duverger,* Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992, p. 18).

[3] *I. Kant*, Scrieri moral-politice, Ed. Științifică, București, 1991, p. 163.

ranităţii poporului susţinută de Rousseau, Kant afirmă că puterea legislativă poate să aparţină numai voinţei unite a poporului, care întruneşte, ca ansamblu de cetăţeni, trei trăsături sau trei atribute juridice: libertatea, egalitatea civilă şi independenţa juridică. Se observă foarte clar racordarea gândirii filozofice a lui Kant în lucrarea Metafizica moravurilor la ideologia Revoluţiei franceze de la 1789.

Problema suveranităţii îl preocupă în mod special pe Kant. Acesta atribuie suveranitatea unui „conducător universal" care nu poate fi altul decât însuşi poporul[1]. Poporul este însă o categorie abstractă şi se distinge de mulţimea dispersată (cetăţenii) care se află într-o poziţie de subordonare faţă de suveran. Kant explică raportul de subordonare între „poporul unit" şi indivizii dispersaţi, prin contractul originar potrivit căruia toţi indivizii din rândul poporului *(omnes et singuli)* renunţă la libertatea lor exterioară, pentru a participa ca membri ai existenţei sociale, supuşi însă poporului considerat ca stat[2]. Cele trei puteri sunt esenţiale pentru constituirea unui stat, având în vedere, desigur, statele care au înlăturat tirania.

Kant preia teza lui Montesquieu potrivit căreia puterile trebuie forţate să colaboreze, arătând că ele sunt reciproc coordonate *(potestates coordinatae)*, una fiind complementară faţă de cealaltă. Kant sesizează, totodată, cerinţa ca fiecare dintre cele trei puteri să se supravegheze reciproc, astfel încât niciuna dintre ele să nu poată uzurpa funcţia celeilalte.[3] În acest fel, Kant sesizează caracterul specializat şi competenţele exclusive ce revin fiecăreia dintre cele trei puteri.[4] Potrivit analizei întreprinse de Kant principiului separaţiei puterilor, rezultă că Guvernatorul statului poate fi rege sau principe (persoană fizică) sau persoană juridică (guvern) şi este învestită cu prerogative de putere executivă *(potestas executoria)*. Actele juridice ale puterii executive sunt ordonanţe sau decrete şi nu legi, întrucât „hotărăsc cu privire la un caz particular şi nu pot fi modificate".[5]

Un guvern care ar întruni deopotrivă prerogativele de legislator şi de putere executivă este denumit de Kant despotic, spre deosebire de guvernul care conduce în conformitate cu legea, definit de filozoful german „guvern patriotic" (*regimen civitatis et patriae* – guvern al poporului şi al patriei).[6] În acelaşi timp, adaugă Kant, nici legislatorul nu poate fi concomitent guvernator „căci acesta este supus legii, şi prin ea este constrâns, aşadar, de către un altul, suveranul".[7]

---

[1] Ibidem, p. 165.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem, p. 166; *Hegel*, Prelegeri de filozofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 47 („Calitatea unei constituţii depinde de gradul în care ea reprezintă o extindere a domeniului raţional, adică a domeniului politic în sine, prin lăsarea în libertate a momentelor conceptului, astfel încât puterile deosebite să se diferenţieze una de alta, să se desăvârşească fiecare în sine, dar totodată, în libertatea lor să conlucreze în vederea aceluiaşi scop, care le leagă într-un tot organic").

[4] Cele trei puteri, „sunt astfel: voinţa legislatorului *(legislatoris)* cu privire la ceea ce este al meu şi al tău exterior este ireproşabilă (fără cusur), puterea executivă a comandantului suprem *(summi rectoris)* este irezistibilă (nu i se poate rezista), iar sentinţa judecătorului suprem *(suprem iudicis)* este irevocabilă (fără drept de apel)" (*I. Kant*, op. cit., p. 166).

[5] Ibidem.

[6] Ibidem, p. 166, 167.

[7] Ibidem, p. 167.

Interesant este faptul că în Metafizica moravurilor, autorul merge mai departe decât alți autori, afirmând că suveranul, adică puterea legislativă poate retrage guvernului și principelui (Guvernatorului) puterea ce le-a fost conferită, îi poate destitui, sau poate restructura administrația, dar nu poate să-l pedepsească pe monarh.[1]

În raporturile pe care le au cu puterea judecătorească, nici suveranul, nici Guvernatorul „nu judecă, ci numai instituie judecători ca magistrați".[2]

Poporul se judecă pe sine prin aceia dintre concetățenii săi aleși liber ca reprezentanți ai săi, și anume pentru fiecare act în parte, pentru care au fost numiți.[3]

Merită a fi subliniată o precizare foarte interesantă pe care o face Kant, și pe care nu o mai întâlnim la alți autori, și anume că prin intermediul celor trei puteri diferite și specializate, fiecare având un obiect propriu de activitate, statul își păstrează autonomia.

§4. Suveranitatea poporului și separația puterilor în concepția lui Jean-Jacques Rousseau

Preocupat, ca și Montesquieu, să găsească o formă de guvernământ care să pună legea mai presus decât omul, pornind de la principiul de bază al operei sale, potrivit căruia legea este emanația suveranității poporului și expresia voinței generale (suveranitatea echivalând aici cu libertatea individului care „se naște liber"), Rousseau afirmă în primul rând două caracteristici ale suveranității: inalienabilitatea și indivizibilitatea, care ne interesează aici în mod deosebit, celelalte fiind caracterul absolut și calitatea ei de a fi mai presus de orice[4]. Suveranitatea este un drept aparținând poporului (dar nu suma aritmetică a voinței fiecărui cetățean), care nu poate rezulta decât din corpul Națiunii și nu poate fi în niciun caz exercitat de către un individ sau de câțiva.[5]

Concluzia care se desprinde din această concepție este simplă: suveranitatea nu poate fi înstrăinată și nu poate fi divizată în părți distincte. Autorul afirmă tranșant că poporul care își înstrăinează suveranitatea pierde calitatea sa de popor și devine o sumă de indivizi disparați și fără nicio legătură între ei, după cum individul deposedat de propria libertate pierde calitatea de om.[6]

---

[1] Ibidem. Kant are în vedere aici cutuma britanică potrivit căreia „Regele nu poate face nimic rău".

[2] „Hotărârea judecătorească (sentința) este un act unic al justiției publice *(iustitae distributivae)* printr-un administrator al statului (judecător sau tribunal) cu privire la un supus, adică un individ din rândul poporului; prin urmare judecătorul nu e învestit cu niciun fel de putere spre a recunoaște (a atribui) ceea ce este al celui din urmă (...) pentru descoperirea în fapt a lucrului reclamat, tribunalul deține puterea judiciară de a aplica legea și prin intermediul puterii executive de a adjudeca fiecăruia ceea ce este al său" (ibidem).

[3] Autorul are în vedere aici sistemul juraților la care unele state recurg în soluționarea proceselor penale.

[4] „Spun deci, că suveranitatea nefiind decât exercitarea voinței generale nu poate niciodată să fie înstrăinată, și că suveranul, care nu este decât o ființă colectivă, nu poate fi reprezentat decât prin el însuși: puterea se poate transmite, voința însă nu" (a se vedea: *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Științifică, București, 1951, p. 114-115; *J.J. Chevallier*, op. cit., p. 114).

[5] A se vedea, în acest sens, *O. Trăsnea*, Filosofia politică, Ed. Politică, București, 1956, p. 176.

[6] „Așadar, dacă poporul făgăduiește doar să asculte, el se dizolvă prin însuși acest act și pierde calitatea de popor" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 115).

Rousseau este ostil deopotrivă monarhului absolutist şi democraţiei reprezentative, întrucât exerciţiul suveranităţii trebuie deţinut, păstrat de popor. Poporul nu poate să-şi desemneze reprezentanţii şi, totodată, să rămână titular al suveranităţii. În cazul în care poporul consimte la desemnarea unor reprezentanţi ai săi într-un corp politic deliberativ, el se supune implicit voinţei acestuia. În astfel de condiţii însă, corpul politic constituit din reprezentanţii poporului nu exprimă voinţa acestuia, ci voinţa sa particulară.

Corpul politic legitim este compus din indivizi autonomi, liberi şi egali în drepturi, care participă direct la problemele statului şi care formează împreună, în calitate de cetăţeni, poporul suveran. Suveranitatea poporului se exercită prin legi, puţin numeroase, care nu statuează decât asupra problemelor interesând corpul politic în ansamblul său.[1]

În modelul politic (utopic) conceput de Rousseau, voinţa generală a poporului constituind esenţa suveranităţii, puterea legislativă trebuie să fie suverană, celelalte puteri în stat fiindu-i subordonate. Rousseau acceptă astfel implicit existenţa unor puteri în stat: poporul stabilit într-un corp politic (Parlament), care stabileşte legile şi Guvernământul, compus din indivizi care le pun în executare. Executivul ar fi deci un simplu agent de executare a legilor votate de Parlament.[2] Guvernământul deţine puterea ca depozitar, el neavând o putere proprie. Cei ce compun Guvernământul fiind, prin graţia Suveranului (Poporului), depozitari temporari ai puterii şi exercitând în această calitate anumite prerogative de putere, adoptă diferite acte, pe care Suveranul le poate modifica, limita sau anula, după bunul său plac. După cum se vede, Rousseau preia modelul anterior de guvernare bazat pe supremaţia puterii monarhului absolut, dar schimbă titularul suveranităţii absolute, atribuind-o poporului şi reprezentanţilor săi.

Puterea legislativă fiind supremă, rezultă că puterea executivă îi este supusă acesteia, ceea ce exclude independenţa puterilor. Accentul pus pe stricta subordonare a Guvernământului (a puterii executive) faţă de puterea legislativă, ilustrează geniul politic al lui Rousseau[3]. În ceea ce priveşte puterea judecătorească aceasta este, în concepţia filozofului francez, o putere aparte, distinctă atât de puterea legislativă, cât şi de cea executivă.[4] Totuşi, datorită specializării activităţii tribunalelor, constând în aplicarea la cazul concret a unor dispoziţii legale puterea judecătorească ar constitui o ramură aparte a puterii executive.

Ceea ce este însă fundamental în opera lui Rousseau, este concepţia acestuia că actul prin care un popor se supune unor conducători nu este un contract. Nu este decât o însărcinare, o slujbă în care, ca simpli slujitori ai suveranului, ei (conducătorii) exercită în numele lui puterea pe care le-a încredinţat-o şi pe care el o poate limita, modifica şi lua înapoi când doreşte.[5] O asemenea concepţie se va regăsi mai târziu generalizată în doctrina constituţională marxistă, potrivit căreia deputaţii puteau fi revocaţi de alegători dacă nu îşi îndeplineau mandatul corespunzător voinţei acestora (practic, a segmentelor de decizie din aparatul de partid şi de stat).

---

[1] *P. Ory* (coord.), Nouvelle histoire des idees politiques, Hachette, Paris, 1987, p. 115.

[2] A se vedea, în acest sens, *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 426.

[3] *O. Trăsnea*, op. cit., p. 184.

[4] A se vedea, în acest sens, *G. Alexianu*, op. cit., p. 14.

[5] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 164.

§5. Consacrarea instituțională a principiului separației celor trei puteri

Teoria separației celor trei puteri în stat a revoluționat gândirea și practica politică ale statelor lumii de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și a generat un proces de reînnoire constituțională atât în Europa cât și în America de Nord. Succesul teoriei se datora faptului că oferea o alternativă la guvernarea absolutistă și o pavăză împotriva tiraniei guvernanților. Clasa socială cea mai interesantă în consacrarea și generalizarea principiului separației era burghezia. Beneficiarii aplicării și respectări separării și independenței celor trei puteri erau cetățenii fiecărui stat, aceștia văzând în teoria lui Montesquieu garantarea propriei libertăți politice.

Continentul european nu era suficient de pregătit, în ansamblul său, pentru a institutionaliza principiul separației. Realitatea politică cea mai apropiată de esența teoriei lui Montesquieu era sistemul de guvernare din Anglia. De aceea, în această țară nu s-au făcut demersuri speciale pentru racordarea procesului de guvernare la sistemul separației puterilor, preconizate de Locke și Montesquieu. În afară de aceasta, pe continent institutionalizarea principiului separației puterilor se lovea de rezistența monarhiei absolutiste. Singura modalitate de consacrare a separației era revoluția, mișcarea socială, pentru care Europa nu era destul de pregătită.

În schimb, războiul de independență câștigat de coloniile engleze din America de Nord în 1776, în urma căruia acestea s-au desprins definitiv de Imperiul britanic, a permis ca noile state să-și făurească sistemul politic potrivit teoriei separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească. Astfel, constituțiile fostelor colonii britanice Massasuchetts, Maryland, New Hampshire, Virginia, North Carolina ș.a. au inclus dispoziții privind drepturile omului și o clară separare a celor trei puteri.[1] În acest sens, poate fi menționat art. 4 din Constituția noului stat Carolina de Nord, adoptată în 1776, potrivit căreia puterea legislativă, executivă și puterile judecătorești supreme ale guvernământului trebuie să fie separate pe veci și distinct una de alta. Un text identic se afla în art. 6 din Constituția statului Maryland.[2] De altfel, cu două decenii în urmă, celebrul Albany Plan of Union (1754) conținea elemente ale separării puterii legislative atribuite unui Mare Consiliu constituit din 48 de membri aleși de Adunările Reprezentative din colonii (*Houses of Representatives*) și puterii executive, încredințată unui Președinte General, numit și sprijinit de Coroană.[3] Fondatorii Constituției S.U.A. s-au inspirat nu numai din opera politică și filosofia europeană, dar și din tradițiile de autoguvernare ale fostelor colonii engleze.[4] Astfel, ei au pus bazele unui sistem politic, a cărui vigoare nu a fost afectată de trecerea timpului.[5] Constituția S.U.A.

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *H. Nelson, J.J. Wust*, The Primary Sources of American Government, G.P. Pulman's Sons, New York, 1991, p. 3-9.

[2] *W.F. Swindler* (ed.), Sources and Documents of the United States Constitutions, 1975, p. 373, 402.

[3] A se vedea, în acest sens, Guide of U.S. Congress, Washington D.C., 1986, p. 873-874. Separația puterilor o vom regăsi, ca principiu, în alte numeroase documente, cum ar fi Declarația primului Congres Continental (14 octombrie 1774), Declarația de Independență (4 iulie 1776), Articolele Confederației (adoptate la 15 noiembrie 1776 și ratificate la 1 martie 1781).

[4] A se vedea, pentru detalii, *D.J. Bodenhamer, J.W. Ely Jr.* (ed.), The Bill of Rights in Modern America; After 200 Years, Indiana University Press, Bloomington, 1993, p. 4-10.

[5] *C. Ionescu*, Sisteme constituționale contemporane, Ed. Șansa, București, 1994, p. 80-82.

adoptată în 1787 a stabilit o separare rigidă a celor trei puteri şi o independenţă strictă între acestea. Puterea legislativă încredinţată unui Congres bicameral,[1] puterea executivă şefului statului,[2] iar puterea judecătorească instanţei supreme şi judecătoriilor.[3]

Modul în care s-au stabilit anumite raporturi, absolut necesare pentru o bună organizare a vieţii de stat între puteri, dovedeşte că părinţii Constituţiei adoptate la Convenţia de la Philadelphia la 17 septembrie 1787, aveau o reprezentare foarte clară asupra esenţei principiului separaţiei şi a modalităţilor corespunzătoare concepţiei politice a coloniştilor, de înfăptuire practică a acestuia. J. Madison a precizat că „acumularea tuturor puterilor, legislativă, executivă şi judecătorească în aceleaşi mâini, fie a mai multora, fie ereditară, prin cucerire sau prin alegere, poate în mod just să fie considerată ca o veritabilă definiţie a tiraniei.[4]

Unul dintre cei mai străluciţi constituanţi, J. Madison, a construit împreună cu colegii săi în Convenţie un mecanism flexibil de echilibrare şi contrapondere a puterilor în cazul în care vreuna dintre ele ar fi încercat să guverneze tiranic. În concepţia sa, puterile trebuie să fie astfel distribuite şi echilibrate între diferite departamente, încât niciunul dintre ele să nu poată depăşi limitele stabilite de Constituţie.[5]

În Franţa, Revoluţia burgheză declanşată la 14 iulie 1789 împotriva absolutismului monarhic, a permis transpunerea teoriei separaţiei puterilor în documente politice menite să exprime într-o formă instituţionalizată programul revoluţionarilor. Articolul 16 al Declaraţiei Drepturilor Omului şi Cetăţeanului, adoptată de Adunarea Constituantă a Franţei la 26 august 1789, prevede că *„o societate în care garantarea drepturilor nu este asigurată şi nici separaţia puterilor determinată, nu are constituţie"*.

În redactarea primei Constituţii scrise, adoptată în Franţa, se ţine seama de această cerinţă şi se stabileşte o separaţie foarte strictă a celor trei puteri, ceea ce afectează însuşi procesul de guvernare, întrucât, sub impulsul valului revoluţionarilor, fiecare putere pretindea prerogative cât mai însemnate. Potrivit art. 2 din Titlul III al Constituţiei „Naţiunea, de la care emană toate puterile, nu le poate exercita decât prin delegaţie". Constituţia adoptată în septembrie 1791 delega puterea legislativă unei Adunări Naţionale (art. 3), puterea executivă Regelui (art. 4), iar puterea judecăto-

---

[1] Articolul I parag. 1 din Constituţie prevede că „toate puterile legislative acordate prin această Constituţie vor fi exercitate de către un Congres al Statelor Unite, care va fi alcătuit din Senat şi din Camera Reprezentanţilor".

[2] „Puterea executivă va fi exercitată de către Preşedintele Statelor Unite ale Americii" (art. II parag. 1).

[3] „Puterea judecătorească a Statelor Unite va fi exercitată de o Curte Supremă şi de judecătoriile care vor fi instituite şi stabilite din când în când de către Congres" (art. III parag. 1).

[4] The Federalist Papers, nr. 47; *Th. Jefferson*, Notes on the State of Virginia: („Concentrarea puterilor legislativă, executivă şi judecătorească în aceleaşi mâini este chiar definiţia guvernării despotice"); The Federalist Papers, nr. 48; *E.H. Levi*, Some aspects of separation of powers, Columbia Law Review nr. 3/1976.

[5] The Federalist Papers, nr. 48. Pentru o privire de ansamblu asupra doctrinei americane privind separaţia puterilor, a se vedea: *P.B. Kurland*, The rise and fall of the „Doctrine" of Separation of Powers, Michigan Law Review nr. 3/1986; *H.J. Krent*, Separating the strans in separation of powers controversies, Virginia Law Review nr. 7/1987; *M. Brody*, Congress, the President and federal equal employment policy making: a problem in separation of power, Boston University Law Review nr. 2/1980.

rească judecătorilor, aleşi pentru o anumită perioadă de popor (art. 5). Deşi constituantul folosea termenul de putere, se aveau în vedere funcţiile respective. Constituţia stabilea o dublă separare a puterilor: o separare funcţională şi o separare organică.[1]

Datorită rigidităţii în care a fost transpus în Constituţie principiul separaţiei puterilor, regimul politic instituit avea unele dintre trăsăturile unui sistem prezidenţial. Regele păstra atribuţii însemnate, îndeosebi dreptul de veto, dificil însă de realizat, iar miniştri erau responsabili în faţa sa şi nu puteau face parte din Adunarea naţională.[2] Folosirea de către rege a dreptului său de veto a nemulţumit reprezentanţii poporului, astfel încât la 10 august 1792 monarhia a fost răsturnată.

Noua Constituţie (Constituţia Anului I), adoptată în 1793, a stabilit o separaţie mai flexibilă a puterilor, în spiritul concepţiei lui Rousseau. Constituţiile adoptate ulterior (în 1795 „Constituţia directorială" a anului III; în 1799 Constituţia din anul VIII a pus bazele sistemului cezarismului democratic al generalului Bonaparte, devenit ulterior Împăratul Napoleon; Constituţia din 1814 etc.) au stabilit diferite „modele" de transpunere a principiului separaţiei în dispoziţii constituţionale.

Constituţia adoptată în 1958 a pus bazele unui regim semiprezidenţial, în care puterile sunt echilibrate, deşi Preşedintele Republicii deţine puteri considerabile în procesul de guvernare, iar puterile Parlamentului sunt raţionalizate.[3]

În ceea ce priveşte celelalte state europene, se poate spune că acestea, sub impulsul marilor principii democratice şi valori general-umane proclamate de Revoluţia de la 1789, au purces la făurirea unui nou regim constituţional după modelul francez şi potrivit propriilor tradiţii politice.

În cele două principate româneşti, principiul separaţiei puterilor este introdus prin Regulamentele Organice din 1831 şi 1832.[4] Convenţia de la Paris din 1858 conţine, de asemenea, principiul separaţiei, care va fi reluat în constituţiile adoptate în 1866, 1923 şi 1938.[5] După 1945, principiului separaţiei i se aduc limitări substanţiale în practica de guvernare. În 1948 s-a renunţat formal la principiul separaţiei puterilor, acesta fiind înlocuit cu principiul unicităţii puterii (Constituţia din aprilie 1948). Nici Constituţiile ulterioare (din 1952 şi 1965) nu au prevăzut separaţia puterilor, instituind o structură a organelor statului întemeiată pe principiul puterii unice, ceea ce nu a impietat asupra departajării activităţilor fundamentale ale statului.

Răsturnarea prin revoluţie a regimului politic totalitar şi a suportului său instituţional – organele supreme şi locale ale puterii de stat – a avut ca rezultat, între altele, înlocuirea principiului unicităţii puterii cu principiul clasic al separaţiei puterilor.

---

[1] A se vedea *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1984, p. 323. Prin conceptul de separaţie funcţională, se are în vedere stabilirea unor atribuţii, sarcini ale statului, iar conceptul de separare organică vizează remiterea atribuţiilor respective unor organisme diferite.

[2] A se vedea *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 607, 608.

[3] A se vedea *C. Ionescu*, op. cit., p. 119-136.

[4] A se vedea *C. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Bucureşti, 1994, p. 19-23.

[5] A se vedea principalele prevederi ale acestor acte referitoare la separaţia puterilor, în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente, 1741-1991, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998.

Documentul politic în care s-a enunţat acest principiu a fost Comunicatul Consiliului F.S.N. din 22 decembrie 1989. Printre obiectivele Programului F.S.N. figura separarea puterilor legislativă, executivă şi judecătorească în stat. Decretul-lege nr. 2/1989 a preluat acest obiectiv, dându-i o expresie juridică.

Constituţia din 1991 nu a prevăzut expres – aşa cum au făcut-o Constituţiile din 1866, 1923 şi 1938 – principiul separaţiei puterilor, însă acest principiu este aşezat de Legiuitorul constituant la baza organismelor învestite cu atribuţii de suveranitate şi a raporturilor între acestea. De altfel, art. 2 alin. (1) din Constituţia adoptată în 1991 prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum. Există totuşi chiar un text în Constituţie care face referire la „puterile statului", ori, acestea nu pot fi decât puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească.[1] Mai mult chiar, funcţia de mediere exercitată de Preşedintele României între „puterile statului" face parte din „scenariul" clasic al teoriei lui Montesquieu: puterile legislativă, executivă şi judecătorească sunt separate şi, în caz de dezechilibrare, se declanşează procedura de reechilibrare. La o astfel de procedură se referă art. 80 alin. (2) din Constituţie. Este interesant de observat că Legea nr. 92/1992 (republicată în M. Of. nr. 259 din 30 septembrie 1997) se referă expres în conţinutul său la principiul separaţiei puterilor.[2]

Noile Constituţii ale Greciei, Portugaliei şi Spaniei, care au consacrat trecerea acestor state de la regimuri totalitare la statul de drept, precum şi Constituţia Turciei, au consacrat în formule moderne principiul separaţiei puterilor.[3]

În doctrina şi practica constituţională contemporană, stabilirea expresă în constituţii a principiului separaţiei puterilor legislativă, executivă şi judecătorească nu este o cerinţă *sine qua non*. Important este ca separaţia puterilor să fie determinată sau reglementată în spiritul art. 16 din Declaraţia drepturilor omului şi al cetăţeanului, adoptată de Adunarea constituantă a Franţei la 26 august 1789.[4]

---

[1] Potrivit art. 80 alin. (2) din Constituţie, Preşedintele României exercită funcţia de mediere între puterile statului.

[2] Articolul 1 prevede că „puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului". S-a creat, în acest fel, un precedent ce oferă legiuitorului posibilitatea de a stipula într-o viitoare lege a organizării Guvernului [prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituţie], cadrul de exercitare a puterii executive.

[3] Articolul 108 din Constituţia Portugaliei, adoptată în 1976, prevede că puterea politică aparţine poporului, care o exercită potrivit dispoziţiilor constituţionale. În continuarea acestui principiu, art. 111 prevede că organele de suveranitate (Preşedintele Republicii, Parlamentul, Guvernul şi tribunalele) trebuie să respecte separaţia şi independenţa stabilite de Constituţie. Constituţia Spaniei, adoptată în decembrie 1978, prevede că Parlamentul (Cortesurile Generale) exercită puterea legislativă (art. 66), Guvernul exercită funcţia executivă (art. 97) şi tribunalele şi alte autorităţi jurisdicţionale, stabilite de lege, exercită puterea judecătorească [art. 117 alin. (3)]. Articolul 111 din Constituţia Turciei, adoptată la 7 noiembrie 1982, prevede că dispoziţiile acesteia sunt reguli obligatorii pentru organele legislative, executive şi judecătoreşti. Puterea legislativă este încredinţată Marii Adunări Naţionale (art. 7), puterea executivă (şi funcţia executivă) este exercitată de Preşedintele Republicii şi Consiliul de Miniştri (art. 8), iar puterea judecătorească revine tribunalelor (art. 9).

[4] A se vedea, în acest sens, şi *P. Lalumier, A. Demichel*, Les régimes parlamentaires Européens, PUF, 1978, p. 445. Prin Decizia nr. 73 din 4 iunie 1996 Curtea Constituţională

După modelul constituțiilor moderne, fostele state socialiste au repus în vigoare, fie expres, fie implicit, principiul separației puterilor, ca dovadă a valorii perene a acestuia.[1]

§6. Evoluția teoriei separației puterilor

În decursul celor două secole de aplicare, teoria separației celor trei puteri în stat a luat forme distincte în fiecare regim politic. Practic, nu se întâlnesc două state în care modalitățile concrete de separare sau distribuire a funcțiilor (puterilor) legislativă, executivă și judecătorească să se repete într-o formă identică.

Chiar în cadrul aceluiași stat, într-o evoluție istorică mai mult sau mai puțin îndelungată, s-au constatat modificări ale raportului între puteri, în beneficiul uneia sau alteia dintre ele, deși prevederile constituționale care reglementau distribuirea atributelor de putere au rămas neschimbate. De pildă, în practica constituțională a S.U.A., raporturile între puteri, îndeosebi între puterea executivă și cea legislativă, cunosc o evoluție distinctă în fiecare legislatură, respectiv, mandat prezidențial.[2] Atât puterea legislativă, cât și cea executivă, exercită așa numitele *puteri enumerate* (puterile expres stipulate în Constituție) și *puteri subînțelese* (prerogative care țin de natura funcției legislative sau executive).

În ceea ce privește puterile subînțelese sau implicite *(implied powers),* Congresul sau Președintele exercită diferite „puteri", la limita competențelor lor stabilite de

---

a statuat că deși principiul separației puterilor în stat nu este consacrat expres în Constituția României „el poate fi dedus din ansamblul reglementărilor constituționale și, îndeosebi, al celor având ca obiect precizarea funcțiilor autorităților publice și a raporturilor dintre acestea" (M. Of. nr. 255 din 22 octombrie 1996).

[1] În Constituția Moldovei, adoptată la 29 iulie 1994, se prevede că „puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin". Constituția Slovaciei, adoptată la 1 septembrie 1992, reglementează distinct cele trei puteri (art. 72-100; 101-123; 141-148). Constituantul a inclus în puterea judecătorească și Curtea Constituțională, ca o autoritate independentă, învestită cu mandatul de a apăra principiile constituționale (art. 124-140). Articolul 2 alin. (1) din Constituția Cehiei, adoptată la 16 septembrie 1992, prevede că autoritatea statului (puterea poporului) se exercită prin organismele puterii legislative, executive și judecătorești. Puterea legislativă aparține Parlamentului (art. 15), puterea executivă este încredințată Președintelui (art. 54-66) și Guvernului, care reprezintă organe cu atribuțiile executive cele mai mari [art. 67 alin. (1): „Guvernul este organul cel mai înalt al puterii executive"], iar puterea judecătorească se exercită de tribunale independente (art. 81). Articolul 1 din Actul Constituțional al Poloniei, adoptat la 17 octombrie 1992, prevede că puterea legislativă este încredințată Seimului și Senatului, puterea executivă Președintelui Republicii și Consiliului de Miniștri, iar puterea judecătorească tribunalelor independente. În Constituția Bulgariei, adoptată la 12 iulie 1991, se prevede că puterea legislativă aparține Adunării Naționale (art. 62), puterea executivă Președintelui Republicii și Consiliului de Miniștri (art. 92-116), iar puterea judecătorească autorităților judiciare.

[2] Nota distinctă a acestei evoluții este, după caz, sporirea puterii personale a Președintelui prin asumarea de către acesta a celor mai înalte responsabilități de guvernare (teoria „personalizării puterii") în detrimentul unui Congres, care evită să uzeze de prerogativele sale constituționale, ori ascendența Congresului asupra unei administrații conduse de un președinte considerat „slab". A se vedea, în acest sens, *A.M. Schlesinger Jr.,* The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co., Boston, 1990, p. 378-392.

Constituţie, graţie cărora îşi impun influenţa asupra altor sectoare.[1] Interesant este că sursa puterilor implicite este interpretarea diferitelor texte din Constituţie.

Astfel, printr-o interpretare extensivă a anumitor texte constituţionale, Preşedintele S.U.A. devine „mai puternic" decât Congresul, fără ca echilibrul constituţional între puteri să fie grav deteriorat.[2] De aceeaşi latitudine beneficiază teoretic şi Congresul care, de pildă, deţine dreptul de a întocmi toate legile care vor fi considerate necesare şi corespunzătoare pentru punerea în aplicare a puterilor legislative ce i s-au conferit de Constituţie (art. 1 secţiunea 8 clauza 18). Constituţia neprecizând despre ce legi este vorba, Congresul este liber să aprecieze în această materie. Practic, însă, Preşedintele a dat substanţă, de cele mai multe ori, puterilor implicite.

Deşi „întrecerea" în materie de prerogative constituţionale se desfăşoară între Executiv şi Legislativ, puterea judecătorească nu este exclusă. În fond, se poate spune cu deplin temei că într-o interpretare extensivă a textelor constituţionale, preşedintele Curţii Supreme de Justiţie a Statelor Unite, J. Marshall, a „creat" în 1803, principiul controlului pe cale judecătorească a constituţionalităţii legilor.[3] Curtea Supremă de Justiţie deţine o putere considerabilă în sistemul de guvernare american, ea fiind exercitată prin aplicarea combinată a autorităţii judiciare prescrise în Constituţie, a legislaţiei adoptate de Congres, interpretată de magistraţi şi a unei bogate jurisprudenţe.[4]

O altă deformare în practică a principiului separaţiei celor trei puteri este „delegarea legislativă", care constă în transmiterea (legală şi legitimă) de către Parlament puterii executive a unora dintre prerogativele sale legislative. În felul acesta, Executivul dobândeşte o putere proprie de reglementare, constând în dreptul de a emite în anumite condiţii norme general-obligatorii, având forţa juridică a legii.

Cerinţa unei astfel de delegări legislative este motivată în esenţă prin avantajul adoptării unor reglementări de o strictă specializare (care face inoportună dezbaterea politică partizană în Parlament a unui proiect de lege) şi rapidităţii prin care poate legifera Executivul. În ciuda unor puternice opoziţii în doctrina constituţională, delegarea legislativă este astăzi unanim admisă şi prevăzută în constituţiile statelor.[5] În

---

[1] A se vedea, pe larg, *L. Fisher*, Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton University Press, Princetown, 1985, p. 18-27.

[2] Potrivit art. 1 secţiunea 8, revine Congresului dreptul de a declara război, dar Preşedintele este comandantul suprem al forţelor armate (terestre şi navale), precum şi al gărzilor naţionale din unele state (art. 1 secţiunea 2). Constituţia neprevăzând cu exactitate şi exhaustiv conţinutul acestei atribuţii prezidenţiale, diferiţi preşedinţi au uzat de ea, trecând peste puterile Congresului şi dispunând trimiterea armatei americane în operaţiuni militare împotriva altor state fără aprobarea formală a forului legislativ. În acest mod s-a conturat un drept necontestat al Preşedintelui de a dispune, fără autorizarea Congresului, lansarea trupelor în afara graniţelor pentru apărarea securităţii naţionale a S.U.A. sau pentru a proteja vieţile americanilor. A se vedea, pe larg: *L. Fisher*, op. cit., p. 284-289; *J.H. Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 463 şi urm.

[3] A se vedea *J.H. Killian*, op. cit., p. 716, 717.

[4] A se vedea, pentru detalii, *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Co., New York, 1977, p. 83 şi urm.

[5] A se vedea, pentru practica constituţională americană: *P.H. Aranson, E. Gellhorn, G.O. Robinson*, A Theory of Legislative Delegation, în Cornell Law Review nr. 6/1983; *Th.J. Lowi*,

constituții, unele moderne, se recunoaște nu numai delegarea legislativă,[1] dar și o putere de reglementare proprie guvernului,[2] grație căreia, puterea executivă se poate substitui puterii legislative. Mai mult chiar, prin posibilitatea recunoscută Guvernului de a-și asuma răspunderea în fața forului legislativ asupra unui proiect de lege [art. 114 alin. (1) din Constituția României][3] se recunoaște Executivului o preponderență asupra Parlamentului, întrucât printr-o asemenea procedură Guvernul – beneficiind de sprijin parlamentar – își impune o anumită decizie, știind că va fi susținut în ciuda votului negativ al opoziției minoritare.

După primul război mondial, în multe state europene, Executivul a luat măsuri pentru raționalizarea puterii legislative, care au mers, practic, în unele situații, chiar la suspendarea sau dizolvarea Parlamentului. După al doilea război mondial, parlamentele europene au exprimat o multitudine de forțe politice care își cuceriseră legitimitatea populară în lupta împotriva Germaniei naziste și făceau acum parte din forul legislativ. Un astfel de parlament multicolor și în care niciun partid nu avea o majoritate absolută, jocul politic se desfășura în arena parlamentară, Guvernele minoritare nefiind în stare să guverneze fără un suport parlamentar consistent.

Constituția Franței din 1946 a consacrat o astfel de realitate politică, cu grave repercusiuni asupra procesului de guvernare. Puterile Parlamentului erau teoretic substanțiale, dar fragmentarea forțelor politice din interiorul său împiedica buna guvernare. De aceea, Constituantul din 1958, a căutat să găsească un antidot la atotputernicia Parlamentului, prevăzând o serie de mecanisme pentru raționalizarea acestuia.[4]

Unul dintre mecanisme este atribuirea prerogativelor de jurisdicție constituțională Consiliului Constituțional. Este interesant de observat în acest sens că în timp ce Guvernul poate ridica în dezbaterile legislative, excepția de neconstituționalitate a unei propuneri de lege sau a unui amendament de origine parlamentară, forul legislativ nu are nicio cale de atac împotriva exceselor puterii de reglementare a Guvernului.[5] Ulterior, datorită segmentării forului legislativ într-o majoritate parlamentară stabilă și opoziție, raționalizarea Parlamentului s-a diminuat în fapt.

Delegation of Powers to Administrative Agencies, în The American University Law Review nr. 2/1987; *L. Tribe*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 362-369.

[1] A se vedea, de pildă: art. 115 din Constituția României, art. 168 din Constituția Portugaliei, art. 76 și 77 din Constituția Italiei.

[2] A se vedea: art. 37 din Constituția Franței, art. 201 din Constituția Portugaliei, art. 97 din Constituția Spaniei.

[3] A se vedea: art. 196 din Constituția Portugaliei; art. 49 din Constituția Franței; art. 112 din Constituția Spaniei.

[4] A se vedea, pentru detalii: *C. Ionescu*, Sisteme constituționale contemporane, Ed. Șansa, București, 1994, p. 119 și urm.; *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Vème République, Dalloz, Paris, 1983, p. 52-56.

[5] Articolul 41 din Constituția Franței prevede că dacă în cursul procedurii legislative se constată că o propunere sau un amendament nu este de domeniul legii sau este contrar unei delegații (legislative) acordate în virtutea art. 36, Guvernul poate opune inadmisibilitatea (textelor). În caz de dezacord între Guvern și Președintele Camerei Legislative interesate, Consiliul Constituțional, la cererea unuia dintre aceștia, hotărăște în termen de 8 zile (a se vedea și *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 389 și 571).

În practica parlamentară, membrii forului legislativ francez, în special deputaţii, au contrabalansat deprecierea rolului puterii legislative în raporturile acesteia cu Executivul, prin amplificarea *de facto* a dreptului lor de informare şi de control asupra membrilor Guvernului, precum şi prin creşterea influenţei lor asupra deciziei luate de puterea executivă.[1]

Ca instrumente pentru atenuarea reducerii rolului Parlamentului se folosesc, între altele, constituirea unor organisme extraparlamentare controlate de Parlament, având rolul de a selecta şi prelucra informaţii din anumite domenii de activitate, folosite ulterior în activitatea parlamentară, mediatizarea prin canale proprii de televiziune a lucrărilor parlamentare, îndeosebi a „Orei ministeriale", recrutarea unor specialişti, folosiţi de deputaţi în îndeplinirea propriilor atribuţii ş.a.

Datorită acestei practici *praeter legem*, sporesc specializarea şi eficienţa activităţii legislative a Parlamentului în dauna forţei politice a Guvernului. Cu toate acestea, în prezent se consideră că rolul puterii executive este primordial faţă de cel al puterii legislative. Principalul realizator al politicii naţionale este Guvernul, care stabileşte şi conduce politica naţiunii [art. 20 alin. (1) din Constituţia Franţei] sau altfel spus, asigură realizarea politicii interne şi externe a statului şi exercită conducerea generală a administraţiei publice [art. 102 alin. (1) din Constituţia României]. Din această perspectivă, rolul Parlamentului constă în adoptarea legilor (de fapt în amendarea şi aprobarea proiectelor de lege prezentate de Guvern) şi în controlul parlamentar, iar cel al Executivului de a exercita efectiv puterea politică în conformitate cu programul de guvernare legitimat de Parlament (în regimurile parlamentare) sau de corpul electoral (în regimurile prezidenţiale), printr-un complex aparat birocratic.

Deşi parlamentele din diferite state întreprind eforturi pentru contrabalansarea puterii Executivului, rămâne o constantă a activităţii de conducere politică trecerea pe plan secundar a competiţiei (raporturilor) între Legislativ şi Executiv, corespunzător mecanismelor separaţiei puterilor şi evidenţierea, în schimb, a confruntării între Guvern şi societatea civilă, în special sindicate şi partide neparlamentare, care pretind că exprimă nemulţumirea electoratului, a unor segmente socio-profesionale ale populaţiei faţă de anumite obiective ale programului de guvernare sau măsuri guvernamentale nepopulare. Centrul unei astfel de lupte politice, în care se contestă practic legitimitatea Guvernului, nu mai este Parlamentul, care oferă un cadru democratic de negocieri şi soluţionare a conflictelor între majoritate şi opoziţia parlamentară prin vot, locul acestuia fiind luat de grupurile de interese, sindicate, formaţiuni politice nereprezentative (uneori susţinute de partidele din opoziţie), al căror scop comun este răsturnarea Guvernului fără recurgerea la moţiunea de cenzură.[2]

Consecinţa acestei schimbări constă nu numai în sporirea complexităţii şi dificultăţii actului de guvernare, ci şi în preocuparea de racordare a aparatului birocratic administrativ la cerinţa formulării şi aplicării unor decizii administrative rapide şi eficiente.

---

[1] A se vedea *G. Carcassonne*, La resistance de l'Assemblee Nationale a l'abaissement de son role, Revue francaise de science politique nr. 4-5/1984.

[2] Mişcările greviste din Franţa din decembrie 1995 declanşate de sindicate şi sprijinite de partide politice de stânga sunt o dovadă a „mutării" luptei politice din Parlament pe străzi.

Teoria și practica separației puterilor în prezent se îndepărtează, așadar, de forma inițială a principiului sau îi caută forme noi de transpunere. Aceasta nu înseamnă nicidecum că factorii politici, doctrina, Guvernantul în general, nu ar mai vedea în separația puterilor antidotul tiraniei. Dimpotrivă, statul de drept este indisolubil legat de acest principiu. Și, mai mult ca oricând, are valoare principiul că o societate în care separația puterilor nu este stabilită, nu are constituție, deci nu se respectă și nu se garantează libertatea politică a individului.

Astăzi însă, fenomenul politic este din ce în ce mai profund, mai legat de problemele globale ale unei regiuni sau continent, sau chiar ale Planetei, jocul politic este tot mai abil și discret, societatea civilă revendică tot mai mult dreptul, „puterea" de a participa la conducere. Pentru aceste considerente s-a putut spune că teoria separației puterilor parcurge un proces de îmbătrânire.[1] Apar noi centre de putere (ne referim la corpurile intermediare) – la fel de legitime ca și cele trei puteri – care preiau pe seama lor decizia, deși o transpun, o obiectivează în cadrul (modelul clasic) teoriei lui Montesquieu.

Are dreptate prof. Deleanu când afirmă că în prezent accentul nu se pune pe separația puterilor, ci pe colaborarea lor.[2] Nu trebuie omisă din acest proces „influențarea puterilor", făcută nu numai de partidele politice, ci și de sindicate și organizații neguvernamentale, care își impun uneori voința asupra puterilor, determinându-le să întreprindă sau nu, anumite acțiuni guvernamentale.[3]

Din evoluția modernă a principiului separației puterilor nu ar trebui să excludem și alți factori noi:

a) participarea maselor la conducerea prin referendum și inițiative legislative populare, restrângu-se astfel principiul reprezentării;

b) instituționalizarea în constituții a unor autorități noi, având rolul și funcțiile ombudsmanului; apar astfel noi forme de control asupra autorităților administrației publice centrale și locale;

c) recurgerea la justiția constituțională, înfăptuită de o autoritate politică jurisdicțională independentă (Curțile Constituționale), în condițiile în care puterea executivă deține dreptul de sesizare a acesteia [art. 41 alin. (2) și art. 61 din Constituția Franței, modificată prin Legea nr. 74-904 din 29 octombrie 1974; art. 146 lit. a) din Constituția României];

d) înființarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ, care funcționează pe lângă Parlament, Consiliul Suprem de Apărare, afiliat Executivului, Consilii Supreme ale Magistraturii, cu atribuții în organizarea puterii judecătorești, Curțile de Conturi etc.;

e) raportul între formalismul legal existent în cadrul fiecărei puteri și funcționalismul actului de guvernare, din care pot rezulta procese de decizie, ce nu pot fi încadrate cu ușurință în niciuna dintre cele trei puteri de stat;

---

[1] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 12.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 82.

[3] Un exemplu elocvent îl constituie în România declanșarea procesului de modificare a Legii învățământului nr. 84/1995, ca urmare a grevei studenților din octombrie 1995, deși legea respectivă fusese adoptată cu puțină vreme înainte.

f) instituţionalizarea unor cvasiforme de „control cetăţenesc" asupra unor departamente ale executivului prin sesizarea instanţelor de contencios administrativ, în legătură cu acte administrative ilegale şi abuzuri ale administraţiei;

g) dublarea principiului separaţiei puterilor cu raporturile politice între majoritatea parlamentară (Guvernul majoritar) şi opoziţie, din care pot să rezulte transpunerea regulilor jocului specifice separaţiei puterilor în confruntări între partidele politice parlamentare;

h) controlul societăţii civile, îndeosebi prin mijloace de presă, asupra mecanismelor de decizie guvernamentală şi transpunerea procesului de guvernare, ceea ce duce la desacralizarea puterii şi la sporirea responsabilităţii autorităţilor legislative, executive şi judecătoreşti faţă de cetăţeni.

Toţi aceşti factori îşi pun amprenta asupra modului de transpunere practică a teoriei separaţiei puterilor, ceea ce impune perspective noi, suplimentare, de analiză a teoriei, în scopul schiţării unor modele perfecţionate de echilibru şi colaborare a puterilor, în raport cu noile realităţi şi forme ale jocului politic.[1]

O dovadă de necontestat că principiul separaţiei celor trei puteri nu şi-a epuizat forţa de atracţie este faptul că a fost acceptat şi de Biserica catolică, care după cel de-al doilea război mondial şi-a exprimat acordul faţă de cuceririle progresului tehnologiei, cu doctrina liberalismului şi, în general, cu civilizaţia modernă. Deschiderea decisivă a Bisericii catolice faţă de lumea modernă s-a făcut prin Enciclica *Pacem in terris* din 11 aprilie 1963 dată de Papa Ioan al XXIII-lea care s-a declarat de acord cu teoria şi practica separaţiei puterilor[2]. Acesta a fost începutul unui proces de încercare de implantare a repartiţiei tripartite a puterilor chiar în organizarea internă a Vaticanului. Papa concentrează atât puterea legislativă cât şi cea executivă, pe care nu le exercită însă în mod exclusiv după modelul unui monarh absolut. Avem în vedere conciliile papale prezidate de Marele Pontif şi Sinodul episcopilor, deşi acestea nu au o putere deliberativă reală. În materie jurisdicţională, Papa este judecătorul suprem pentru întreaga lume catolică. Puterea judecătorească se exercită de Papă şi episcopi[3].

---

[1] A se vedea *Th.O. Sargentich*, The Contemporary Debate about Legislative-Executive Separation of Powers, Cornell Law Review nr. 3/1987.

[2] *A. Mestre*, La separation des pouvoirs dans l'Église catholique, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 5/1996, p. 1267.

[3] Ibidem, p. 1280, 1281, 1286.

Capitolul III
Principalele mecanisme de interferenţă (colaborare) a structurilor de guvernare

§1. Noţiunea de mecanisme de interferenţă a structurilor de guvernare

Prin caracteristicile, rolul şi funcţiile ce le-au fost conferite de către constituţie, instituţiile de guvernare, adică organismele prin care se exercită prerogativele de putere (Parlamentul, Şeful Statului şi Guvernul precum şi formele şi metodele lor de organizare şi funcţionare), reflectă natura sistemului politic al unui stat, fiind un indiciu pentru caracterul democratic, sau, dimpotrivă, totalitar al acestuia.[1]

Fiecare dintre organismele sau instituţiile de guvernare adoptă o serie de decizii potrivit competenţei ce le-a fost conferită prin constituţie sau printr-o lege organică. Evident, este vorba de decizii politico-juridice adoptate de un organism specializat, învestit cu prerogative ale puterii şi ale autorităţii publice, care acţionează în virtutea legii şi într-un cadru prescris de aceasta. Din multitudinea deciziilor politice vom alege, de pildă, pe acelea care constau în votarea sau adoptarea unei legi şi punerea acesteia în aplicare (executare), în formarea Guvernului, ori deciziile luate în urma controlului parlamentar.

Se poate lesne observa că toate categoriile de decizii enunţate (legiferarea şi actul de executare a unei legi, numirea Guvernului şi controlul parlamentar) sunt de natură a reflecta esenţa guvernării, care constă în folosirea forţei în concordanţă cu legea pentru a proteja anumite scopuri pe care deţinătorii puterii le consideră dezirabile.[2]

---

[1] Într-o definiţie sintetică, sistemul politic constituie totalitatea proceselor de decizie care privesc ansamblul unei societăţi globale (*J.W. Lapièrre*, L'analyse des systémes politiques, PUF, Paris, 1973, p. 34). Această definiţie exprimă finalitatea sistemului politic – asigurarea adoptării unor decizii, măsuri, acte politice ş.a. la nivel micro şi macro-social, prin care este organizată şi condusă o anumită societate şi nu sistemul în sine. Sistemul politic este orice model stabil al relaţiilor umane care include putere, norme de conduită sau autoritate (*R.A. Dahl*, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs, New Jersey, 1963, p. 6). Într-o altă opinie, prin sistem politic se înţelege ansamblul de organisme care adoptă/stabilesc decizii politice, norme general-obligatorii, standarde de conduită, a căror încălcare atrage forţa represivă a statului (*G. Abcarian, G.S. Mazannat*, Contemporary Political System. An Introduction to Government, C. Scribner's Sons, New York, 1970, p. 10-12). Din perspectivă politologică, prin sistem politic se înţelege ansamblul relaţiilor politice, al instituţiilor politice, al concepţiilor politice şi al raporturilor între ele (*I. Mitran*, Politologia în faţa secolului XXI, Ed. Fundaţiei România de Mâine, Bucureşti, 1997, p. 48).

[2] *B. Russell*, Political Ideals, Barns and Noble, New York, 1963, p. 21. Pentru o analiză comparativă a domeniului politicii şi îndeosebi a organismelor şi mecanismelor prin care se asigură guvernarea în domeniile legislativ, executiv şi judecătoresc, a se vedea *G. Abcarian, G.S. Massanat*, op. cit., p. 171-262.

Prin mecanisme de interferenţă a structurilor de guvernare se înţelege ansamblul metodelor sau formelor prin intermediul cărora instituţiile guvernante, exercitându-şi prerogativele constituţionale, concură printr-o strânsă interferenţă la înfăptuirea conducerii sistemului social global.

Abordând relaţia între caracterul mecanismelor de interferenţă a autorităţilor publice şi natura sistemului politic, unii autori consideră că cele mai importante decizii politice sunt luate de o mică elită aflată la putere. Alţi autori susţin, dimpotrivă, că asemenea decizii sunt rezultatul interacţiunii şi al conflictului între mai multe grupuri – dintre care niciunul nu deţine şi nu exercită puterea decisivă.[1] Această ultimă opinie rezultă din concepţia teoretică pe care se bazează principiul separaţiei: niciunul dintre organismele de guvernare sau de conducere globală a societăţii nu ar putea deţine şi nu ar putea exercita puterea în chip discreţionar sau în detrimentul celorlalte, întrucât Constituantul nu a conferit niciunuia o putere absolută, ci dimpotrivă, a prevăzut un sistem de verificare şi echilibrare reciprocă denumit *checks and balances* prin intermediul căruia fiecare putere veghează ca cealaltă să nu fie exercitată abuziv şi să strice echilibrul existent între ele.

Într-un sistem politic, rolul hotărâtor în adoptarea şi aplicarea deciziilor politice majore revine Guvernului şi Parlamentului. Aceasta nu înseamnă că tribunalele ar fi excluse automat de la jocul politic între celelalte autorităţi sau puteri publice. În procesele în care sentinţa pronunţată de un tribunal, vizează, de pildă, interese politice cu caracter naţional, se poate admite opinia că sentinţa respectivă are şi implicaţiile unei decizii politice.[2] De asemenea, în unele sisteme constituţionale, instanţelor le revine sarcina de a verifica conformitatea legilor cu constituţia, putând declara o lege aflată în vigoare ca fiind neconstituţională. În consecinţă, legea sau dispoziţia legală neconstituţională nu se aplică părţii care a invocat într-un proces excepţia de neconstituţionalitate.

Precizăm că o decizie judecătorească nu poate avea un caracter politic, ci doar implicaţii sau consecinţe politice. Magistratul trebuie să fie neutru din punct de vedere politic el supunându-se numai legii.

Mecanismele de interferenţă (colaborare) a celor trei puteri puse în aplicare separat de Parlament şi Guvern, potrivit prerogativelor ce le-au fost conferite fiecăruia prin constituţie, precum şi principiile care guvernează raporturile între cele două corpuri guvernante şi metodele folosite pentru transpunerea acestor principii în practică, îşi pun amprenta însă, nu numai pe sistemul politic, dar şi pe regimul politic,[3] putând fi luate ca reper pentru caracterizarea acestuia ca un regim politic democratic sau, dimpotrivă, ca un regim politic totalitar. Între structurile de guvernare există o strânsă interferenţă.

---

[1] Ibidem, p. 4-5.

[2] În sistemul constituţional american, puterea judecătorească este foarte puternică şi influentă, unele dintre deciziile Curţii Supreme fiind socotite adevărate decizii politice. A se vedea, în acest sens, *J.H. Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. 631-636, 703-713; *L.H. Tribe,* American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 23-26.

[3] A se vedea, în acest sens, *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 284-286.

Interferența puterii legislative cu cea executivă și judecătorească este un rezultat al aplicării principiului separației puterii. Deși în teorie – așa cum a fost ea fundamentată de gânditorii secolului al XVIII-lea – cele trei puteri sunt separate, realitatea constituțională confirmă numai parțial această separare.

Practica constituțională a demonstrat că o separație absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituțional. Pentru a nu bloca mecanismul constituțional, teoreticienii au impus o interferență între puteri și, chiar, modalități de conlucrare și colaborare între ele. Esențial pentru orice sistem constituțional este ca, permițându-se interacțiunea puterilor, să nu se afecteze substanța principiului separației care își păstrează întru totul valoarea.

În practica constituțională a statelor s-au conturat mai multe modalități de interferență sau interacțiune între parlament, ca organism de guvernare însărcinat, în principal, cu votarea legilor și controlul activității executivului și pe de altă parte, guvernul însărcinat să execute legile și să exercite conducerea generală a administrației publice. Aceste modalități sunt prevăzute expres în constituția fiecărei țări și deci au o forță juridică absolută.

În practica constituțională, modalitățile de joncțiune și interferență a prerogativelor parlamentare cu cele ale executivului sunt mult mai diverse, de la un sistem constituțional la altul, putându-se întâlni variante, mai mult sau mai puțin asemănătoare. Această mare diversitate a raporturilor între Parlament și Guvern conferă specificitate și originalitate sistemelor constituționale existente astăzi în lume.

Firește, fiecare dintre cele două instituții guvernante se află în raporturi mai mult sau mai puțin strânse și cu alte organisme: partide politice, uniuni sau confederații sindicale, grupuri de presiune, organizații cetățenești, asociații umanitare, religioase ș.a. care le influențează, într-un fel sau altul, deciziile politice, dar aceste raporturi au o importanță secundară.

Raporturile reciproce și interacțiunea existente între Parlament și Guvern sunt diferite de la un stat la altul, deosebirea principală între ele fiind generată de caracterul sistemului politic: prezidențial sau parlamentar.

§2. Modalități de acțiune a puterii executive asupra parlamentului

2.1. Desemnarea unor membri ai parlamentului de către puterea executivă

Acest procedeu constă în desemnarea expresă a unor parlamentari de către șeful puterii executive.

În Canada, membrii Senatului sunt numiți de Guvernatorul General, la propunerea Primului-ministru. În condițiile în care propunerile făcute de Premier nu trebuie să corespundă anumitor criterii obiective, rezultă că acesta are o deplină libertate de opțiune și de selecție. Potrivit art. 59 alin. (2) din Constituția Italiei, Președintele Republicii poate numi cinci senatori pe viață dintre cetățenii care au merite deosebite în viața socială, științifică, artistică sau literară. În Marea Britanie, Life Peerage Act, adoptat în 1959 conferă dreptul Reginei și Primului-ministru să acorde titlul de lord unor personalități proeminente din lumea științifică, politică, artistică ș.a. Acest titlu

este conferit pe viaţă şi dă dreptul persoanei gratificate să devină membru al Camerei Lorzilor. Titlul de lord nu poate fi însă transmis, având deci o valoare viageră.[1] Un alt exemplu îl constituie sistemul constituţional al Germaniei Federale, în care membrii *Bundesrat-ului* (Camera Superioară a Parlamentului) sunt numiţi şi revocaţi de guvernele landurilor. Fiecare land are rezervate din oficiu 3 mandate în *Bundesrat*, numărul acestora putând să crească în funcţie de mărimea populaţiei landului respectiv până la 6 mandate. În prezent *Bundesrat-ul* are 68 de membri, toţi fiind numiţi de puterea executivă. Preşedintele *Bundesrat-ului* este ales, potrivit unei ordini prestabilite, dintre prim-miniştrii landurilor. Funcţia de preşedinte al *Bundesrat-ului* este exercitată cumulativ cu cea de prim-ministru al landului respectiv. Constituţia S.U.A. permite Guvernatorului unui stat să numească prin delegaţie un senator în locul senatorului ales, al cărui mandat a încetat înainte de termen în perioada vacanţei Congresului local (art. 1 parag. 3). Potrivit art. 18 din Constituţia Irlandei, din cei 60 de membri ai Senatului, 11 sunt numiţi de şeful Guvernului, care astfel îşi asigură o susţinere majoritară în acest corp legislativ.

Legat de această practică, a existat şi procedeul care consta în depunerea de către guvern a unor aşa-zise „candidaturi oficiale". Prin acest procedeu, guvernul impune alegerea unui candidat al său făcând presiuni asupra electoratului. Acest procedeu se aplica îndeosebi în America Latină, şi a fost, de asemenea, procedeul clasic al regimurilor politice comuniste în care, listele de candidaţi erau pregătite şi „aprobate" iniţial de forurile partidului unic.

2.2. Intervenţia puterii executive în organizarea internă a activităţii camerelor legislative

Un exemplu evocat, în acest sens, este controlul constituţional exercitat de Consiliul Constituţional în Franţa asupra regulamentelor celor două Camere.[2] Constituţionalitatea regulamentelor nu este raportată exclusiv la Constituţie ci la legi organice, ordinare, inclusiv la ordonanţe emise de guvern.[3] În acest caz, consiliul constituţional este sesizat de Primul-ministru.

În general, ideea de control al constituţionalităţii regulamentelor Camerelor este acceptată în doctrina şi practica constituţională, deşi se consideră că prin aceasta, atributele suveranităţii parlamentului ar putea fi afectate.[4] Scopul fundamental al acestui

---

[1] Se apreciază că până în 1899 au devenit membri ai Camerei Lorzilor ca efect al înnobilării, peste 600 de personalităţi ale vieţii cultural-artistice, politice, ştiinţifice din Marea Britanie. În 1963 Parlamentul a adoptat un nou act normativ care permite lorzilor să renunţe la titlul lor (eventual pentru a candida la demnitatea de membru al Camerei Comunelor) şi, de asemenea, recunoaşte femeilor provenind din înalta aristocraţie, dreptul de a li se transmite prin succesiune titlul de baronese şi de a deveni astfel, membre ale Camerei Lorzilor. În prezent, desfăşoară activitate parlamentară, ca membri ai Camerei Lorzilor doar 92 de lorzi viageri, ca urmare a reformelor constituţionale aduse de Partidul Laburist, aflat la putere din 1997.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 287.

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 454.

[4] În legătură cu verificarea constituţionalităţii regulamentelor parlamentare de către curţi (tribunale) constituţionale, a se vedea: Deciziile nr. 45/1994 şi 46/1994 ale Curţii Constituţionale (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994); *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice.

control – izvorât din doctrina separației puterilor – îl constituie, fără îndoială prevenirea asumării de către Parlament, prin intermediul regulamentelor camerelor legislative, a unor prerogative – altele decât cele care i-au fost conferite expres prin constituție – grație cărora, Parlamentul ar cumula o forță superioară față de cea a celorlalte două instituții de guvernare, îndeosebi a Guvernului, deteriorând, astfel, echilibrul puterilor.

Un exemplu clasic de implicare a puterii executive în organizarea internă a Parlamentului este convocarea acestuia de către șeful statului în sesiuni extraordinare. Astfel, de pildă, potrivit art. 66 alin. 2 din Constituția României, la cererea Președintelui României, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în sesiuni extraordinare. De asemenea, guvernul participă la stabilirea ordinii de zi a fiecărei camere legislative, putând astfel interveni în organizarea ședințelor acestora.

2.3. Implicarea directă a puterii executive în activitatea legislativă a parlamentului

Ponderea procedurilor de intervenție este diferită, în funcție de tipul de sistem politic: prezidențial sau parlamentar. Domeniile în care puterea executivă este îndrituită să se implice în derularea unor activități parlamentare sunt:

a) inițiativa legilor;

b) participarea la dezbaterile parlamentare;

c) mesaje adresate de către șeful statului națiunii prin intermediul Parlamentului.

În general, inițiativa legilor este conferită deopotrivă Parlamentului și puterii executive. În Constituția României din 1866 se prevedea că inițiativa legilor aparținea celor două camere ale Reprezentanței Naționale și regelui. Un text identic conținea și Constituția din 1923. Constituția din 1938 a încredințat inițiativa legilor monarhului, cele două camere legislative putând propune doar proiecte de lege în interesul obștesc al statului.

În sistemul constituțional francez actual, inițiativa legilor aparține Guvernului și Parlamentului. În sistemul constituțional italian, inițiativa aparține Guvernului, fiecărui membru al camerelor ca și organelor și organizațiilor care au fost învestite cu aceasta de către o lege constituțională. De asemenea, poporul are dreptul de inițiativă a legilor prin intermediul propunerii făcute de către cel puțin 50.000 alegători a unui text redactat pe articole (art. 71 din Constituția Republicii Italiene).

Dreptul Guvernului (al puterii executive) de a iniția proiectele de lege are rădăcini istorice și este o rămășiță contemporană a regimului confuziei de puteri caracteristice monarhiei absolutiste. În prezent, implicarea puterii executive în procesul legislativ prin inițierea proiectelor de lege are o justificare politică. Guvernul este responsabil pentru conducerea generală a administrației și asigură realizarea politicii interne și externe a statului [art. 102 alin. (1)] din Constituția României.

În virtutea acestei responsabilități, Guvernul trebuie să dețină prerogativa de a propune Parlamentului proiecte de legi și, totodată, de a face amendamente la propunerile legislative prezentate de parlamentari.

Tratat, vol. II, Ed. Europa Nova, 1996, p. 412-416; *I. Muraru, M. Constantinescu,* Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995, p. 138-140; *I. Muraru,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 89; *I. Deleanu,* Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995, p. 240.

În plus, Guvernul poate deţine o putere de reglementare proprie (potrivit Constituţiei) sau delegată de Parlament în virtutea căreia are dreptul să emită în anumite condiţii norme cu putere de lege.

În ceea ce priveşte participarea membrilor Guvernului la dezbaterile forului legislativ, practica generală parlamentară relevă că miniştrii pot participa la şedinţele camerelor. Desigur, comisiile pot hotărî ca anumite lucrări ale acestora să se desfăşoare fără prezenţa membrilor Guvernului.

Justificarea dreptului membrilor Guvernului de a participa la lucrările Parlamentului, inclusiv la cele ale comisiilor parlamentare este aceeaşi ca în cazul dreptului de iniţiativă legislativă. Potrivit noii Constituţii a României [art. 110 alin. (2)], participarea membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului este obligatorie dacă li se solicită prezenţa. Potrivit Regulamentului Senatului, preşedintele acestuia poate invita un reprezentant al Guvernului la şedinţa de stabilire a proiectului ordinii de zi. În ceea ce priveşte stabilirea ordinii de zi a Camerei Deputaţilor, Regulamentul acestei camere prevede că la şedinţele Biroului său permanent în care se dezbate proiectul ordinii de zi poate participa la cerere un reprezentant al Guvernului. În sistemul nostru constituţional, miniştrii au acces, de asemenea, la lucrările comisiilor Camerei Deputaţilor şi Senatului care pot, însă, decide ca anumite lucrări ale lor să se desfăşoare fără prezenţa reprezentanţilor Guvernului. În concordanţă cu regulamentele celor două camere, dezbaterea proiectelor de lege este precedată de prezentarea de către iniţiatorul acestora a motivelor care au condus la promovarea proiectului. La discutarea acestuia, va putea lua cuvântul în cele două camere şi reprezentantul Guvernului. De altfel, în componenţa Guvernului României se află un ministru pentru relaţia cu Parlamentul, instituţie preluată din dreptul constituţional francez.

În Franţa, potrivit art. 31 din Constituţie, membrii Guvernului au acces la lucrările celor două camere ale Parlamentului.

O altă formă de intervenţie directă a puterii executive întreprinsă de aceasta asupra celei legislative, constă în mesajele adresate periodic de Şeful statului Parlamentului privind problemele de interes general.

Această procedură a fost inclusă pentru prima dată în Constituţia Statelor Unite, dar are la bază cutuma constituţională britanică referitoare la mesajul tronului. Potrivit paragrafului 3 al art. II din Constituţia S.U.A., „din când în când, Preşedintele va informa Congresul asupra stării Uniunii şi îi va recomanda să ia în considerare măsurile pe care el le apreciază a fi necesare şi oportune".

Aceste măsuri reprezintă practic programul legislativ al Administraţiei, Congresul fiind dator să ia în dezbatere cererile formulate cu acest prilej de către Preşedinte. Potrivit art. 18 din Constituţia Franţei, Preşedintele Republicii comunică cu cele două camere ale Parlamentului prin mesaje citite şi care nu dau naştere la nicio dezbatere.[1]

În sistemul politic prezidenţial, preşedintele fiind ales prin vot universal şi direct, este egal, din punct de vedere reprezentativ, cu Parlamentul şi totuşi se adresează naţiunii prin intermediul acestuia. Este acesta încă un argument care demonstrează supremaţia principiului suveranităţii poporului şi rolul Parlamentului de depozitar al acesteia. Este vorba de mesaje foarte importante. Preşedintele S.U.A. se poate adresa

[1] A se vedea, pe larg, *J. Massot*, La Présidence de la République en France, Notes et Etudes Documentaires nr. 4343-4347 din 21 decembrie 1976, p. 113-115.

națiunii sau unor categorii sociale direct, prin mijloace de presă (alocuțiuni televizate, conferințe de presă, articole, declarații publice ș.a.), dar în acest dialog, problemele dezbătute, ca și măsurile preconizate pentru soluționarea acestora, nu au importanța celor care figurează în mesajul anual al Președintelui.

În Constituția Statelor Unite nu se preconizează concret procedura folosită pentru adresarea mesajului. Astfel, președintele poate adresa un mesaj scris sau mesajul poate fi prezentat chiar de președinte. De pildă, până în anul 1969, mesajele președintelui american nu erau prezentate de el însuși. În practica constituțională franceză sunt folosite ambele modalități de prezentare a mesajului.

În practica constituțională românească interbelică, Regele deschidea sesiunea Reprezentanței Naționale printr-un mesaj la care fiecare adunare întocmea un răspuns (art. 90 din Constituția din 1923).

În sistemul constituțional britanic, monarhul pronunță în Camera Lorzilor, la începutul sesiunii anuale a Parlamentului, un „Discurs al Tronului".

În dreptul constituțional român procedura prezentării de către Președintele republicii în fața Parlamentului a unor mesaje („dări de seamă") asupra exercitării atribuțiilor sale și asupra dezvoltării statului, a fost introdusă prin Legea nr. 1/1974 pentru instituirea funcției prezidențiale. De menționat este faptul că președintele ales în anul 1974, nu a prezentat nicio dare de seamă în fața Marii Adunări Naționale, socotind că expunerile făcute cu diferite prilejuri omagiale, în fața Parlamentului sau a unor foruri naționale, suplineau îndatorirea sa constituțională.

În noua Constituție a României se prevede că Președintele adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. În opinia noastră este o dispoziție ce nu ține seama, în suficientă măsură, de suspiciunile ușor de întreținut după patru decenii de guvernare nedemocratică, și nici de complexitatea realităților social-economice și politice existente în perioada de tranziție spre o societate democratică și statul de drept. Dispoziția reduce fără justificare conținutul mesajelor la principalele probleme politice, deși, de pildă, problemele economice sau cele de protecție socială sunt cel puțin la fel de importante ca și cele politice.

Este adevărat că, în ultimă instanță, problemele economice sau sociale au implicații politice, dar această relație între economic și politic nu este un argument puternic pentru depășirea îngustării conținutului mesajelor prezidențiale. În afară de aceasta, o altă lacună a Constituției constă în faptul că nu stabilește o periodicitate a mesajelor Președintelui adresate Parlamentului.

2.4. Prerogativele puterii executive privind finalizarea procesului legislativ

Evident, un asemenea gen de „participare" a puterii executive la procesul de adoptare a legilor, corelat și cu dreptul acesteia de inițiere a proiectelor de lege, este, aparent, de natură să pună un semn de întrebare asupra supremației Parlamentului. În asemenea condiții, suveranitatea Parlamentului nu ar fi compromisă? Parlamentarii nu s-ar transforma din reprezentanți ai națiunii în funcționari ai executivului? Răspunsul la aceste întrebări nu poate fi decât negativ.

În realitate, intervenția puterii executive este pur formală și nu împietează asupra exercitării de către parlamentari a mandatului lor în condiții de deplină libertate și la adăpost de o eventuală presiune guvernamentală.

În practica constituţională s-au conturat două căi de intervenţie a Executivului în această materie asupra Legislativului:

a) sancţionarea sau promulgarea legilor;

b) dreptul de veto.

Procedura sancţionării şi promulgării legilor izvorăşte tot din doctrina separaţiei puterilor şi este un ultim efort al puterii executive pentru a preveni un eventual abuz al puterii legislative care s-ar lăsa tentată ca, votând o lege, să-şi impună punctul de vedere în mod discreţionar nu numai asupra unei puteri sau alteia, ci şi asupra poporului care este, în ultimă instanţă destinatarul legii. Între sancţiune şi promulgare nu este o diferenţă de conţinut. În general, în formele de guvernământ monarhice se foloseşte noţiunea de sancţionare a legilor (aprobare a legilor). În republici se foloseşte termenul de promulgare.

Aşadar, şeful statului, dispunând de puterea de a promulga legea adoptată de Parlament, o supune unei ultime verificări în ceea ce priveşte conţinutul acesteia şi, chiar constituţionalitatea ei. Promulgarea echivalează – aşa cum spune prof. Cadoux – cu o autentificare a legii. Prin actul promulgării legea devine executorie, capătă forţă juridică.[1] După promulgare, legea este publicată într-o colecţie oficială care cuprinde în ordine cronologică toate legile adoptate de Parlament.

Pentru motive lesne de înţeles, în Constituţie este prevăzut un termen rezonabil în care şeful statului poate să promulge legea. Potrivit prevederilor noastre constituţionale, termenul respectiv este de 20 de zile. Preşedintele României poate trimite înapoi legea Parlamentului – doar o dată – pentru a fi reexaminată. Trebuie reţinut faptul că Preşedintele nu poate face presiuni faţă de Parlament încercând să propună o anumită redactare a vreunui articol, sau să modifice substanţa legii. Legea poate fi menţinută în forma în care a fost votată iniţial. Mai mult, pentru o nouă adoptare, nu este cerută o altă majoritate de voturi faţă de faza iniţială. De asemenea, Preşedintele României poate sesiza Curtea Constituţională asupra constituţionalităţii legii. În aceste două cazuri, promulgarea legii este obligatorie în termen de 10 zile de la primirea legii readoptate de către Parlament sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale prin care se confirmă constituţionalitatea legii. După cum se poate observa, prerogativele Preşedintelui României în acest caz sunt pur formale, el neputând bloca procesul legislativ care rămâne „fieful" Parlamentului. Sunt însă şi situaţii când şeful statului deţine un autentic drept de veto opunându-se astfel legii adoptate de Parlament şi refuzând să o semneze.[2]

Din punct de vedere juridic, refuzul şefului statului de a promulga legea este o expresie a dreptului său de veto. Acest drept este conferit şefului statului atât în republicile prezidenţiale, cât şi în republicile parlamentare. Dreptul de veto poate fi exercitat şi de monarh. Cum în epocă contemporană monarhiile au îmbrăcat o formă constituţională sau parlamentară, dreptul de veto al monarhului s-a atrofiat. Astfel, potrivit art. 62 din Constituţia Spaniei, Regele sancţionează şi promulgă legile adoptate de

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 289.

[2] Articolul 1 parag. 7 clauza 2 din Constituţia S.U.A. prevede că „dacă un proiect de lege oarecare va fi restituit de către Preşedinte în limitele a 10 zile (fără duminici) după ce i-a fost înaintat, proiectul va fi promulgat ca lege ca şi cum ar fi fost semnat de el, în afară de cazul când Congresul împiedică restituirea prin suspendarea sesiunii, şi astfel nu va deveni lege".

Cortesurile Generale (Parlamentul). Constituţia nu prevede, însă, dreptul monarhului de a refuza sancţionarea unei legi. De asemenea, monarhul Marii Britanii nu a mai exercitat dreptul de veto de la începutul secolului al XVIII-lea iar regele Franţei, căruia i s-a recunoscut un drept de veto suspensiv prin Constituţia din 1791, a plătit cu capul acest drept de a se împotrivi voinţei Adunării Naţionale.

În prima Constituţie a Franţei (1791) sancţionarea unei legi era în realitate un veto suspensiv durând maximum 4 ani (două legislaturi, mandatul fiind de 2 ani). În cazul în care şeful statului refuza să sancţioneze decretele legislative, acestea nu mai puteau să-i fie prezentate în timpul aceleiaşi legislaturi, urmând a fi reluate după următoarele două legislaturi.[1]

Potrivit Constituţiei Statelor Unite, dacă Preşedintele nu semnează legea în termen de 10 zile de la data la care i-a fost trimisă de Congres spre promulgare, aceasta intră automat în vigoare. Preşedintele Statelor Unite ale Americii poate opune însă veto-ul său oricărei legi. Congresul nu poate depăşi acest veto decât dacă va adopta din nou legea respinsă de Preşedinte cu o majoritate de 2/3 din numărul congresmenilor.[2]

Guvernatorii statelor membre ale Uniunii beneficiază de un aşa numit *item veto*[3]. Potrivit acestei proceduri, guvernatorul unui stat îşi exprimă dezacordul faţă de o anumită parte a textului legislativ adoptat de Congresul local. Altfel spus, opune veto la un articol sau capitol dintr-o lege locală, restul articolelor urmând să se aplice.

O variantă a procedurii constituţionale americane de veto este aşa numitul *pocket veto*[4]. Potrivit acestei proceduri, în ultimele 10 zile ale sesiunii parlamentare, preşedintele poate refuza semnarea unei legi dacă îi este trimisă în acest termen de Congres pentru a fi semnată, după care îşi suspendă lucrările. În cazul în care preşedintele utilizează procedura de *pocket veto* refuzând să semneze legea respectivă, în sesiunea următoare a Congresului, procesul legislativ de adoptare a acesteia este reluat de la început.

2.5. Delegarea legislativă

Într-un singur caz este permis uneori, în condiţii stabilite chiar în Constituţie, ca puterea executivă să se implice efectiv în activitatea legislativă, preluând prerogative de reglementare primară, a relaţiilor sociale, care în mod normal sunt exercitate doar de puterea legislativă. În general, asemenea acte sunt denumite decrete-lege, ordonanţe, decrete legislative ş.a.

În viaţa fiecărui stat pot interveni situaţii când Parlamentul se află în imposibilitatea de a se întruni pentru a legifera şi chiar situaţii social-politice ce impun adoptarea rapidă a unei reglementări juridice. În asemenea condiţii, procedura parlamentară fiind mai greoaie, se abilitează Guvernul să ia măsuri rapide – inclusiv de legiferare. Originea acestei abilitări se găseşte în tradiţia constituţională britanică, care acorda

---

[1] *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1984, p. 328, 329.

[2] *F.R. Harris, P.L. Haim*, America's Legislative Process; Congress and the State, Scott, Foresman and Co, Glenview, Illinois, 1983, p. 404-407; *C.H. Pyle, R.M. Pious*, The President, Congress and the Constitution, Free Press, New York, 1984, p. 219-220.

[3] *C.H. Pyle, R.M. Pious*, op. cit., p. 220-221.

[4] Ibidem, p. 221, 222.

şefului statului – Regele – atribuţia de a lua pe cale de regulament toate măsurile necesare pentru a garanta siguranţa politică şi apărarea statului.[1]

Caracteristicile Decretului-lege sunt:

a) are putere de lege;

b) poate modifica sau abroga legile. Sunt cazuri când prin Decret-lege se modifică sau, chiar se suspendă Constituţia (Decretul-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940 a suspendat Constituţia României din 1938 iar Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 a modificat implicit Constituţia ţării noastre din 1965);

c) singura condiţie procedurală cerută este ca organismul emitent să fie competent să-l adopte;

d) Decretul-lege trebuie să fie supus ratificării parlamentului la proxima sa sesiune. În istoria constituţională a diferitelor ţări sunt situaţii când decretele-legi nu trebuiau să fie supuse ratificării corpului legislativ.[2]

În România, practica emiterii decretelor-legi a fost folosită în diferite perioade istorice. Iniţial a fost instituită de Alexandru Ioan Cuza după modelul francez. Astfel, în art. 18 alin. (2) al Statutului Dezvoltător al Convenţiei de la Paris din 1858, se prevedea că „Decretele ce până la convocarea noii Adunări se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniştri şi a Consiliului de Stat, vor avea putere de lege". De asemenea, în art. III al „Modificaţiunilor îndeplinătoare Statutului" se arată că „în cazul când guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgenţă care cer concursul Adunării Elective şi al Senatului, în timpul când aceste adunări nu sunt deschise, ministrul va fi dator a le supune la cea dintâi convocaţiune, motivele şi rezultatele acestor măsuri".

Această practică a mai fost folosită în România în timpul primului război mondial. Constituţia din 1923 a ratificat prin art. 133 unele dintre decretele-lege adoptate în perioada anterioară.

Sub imperiul Constituţiei din 1938, Regele avea dreptul ca „în timpul când adunările legiuitoare erau dizolvate şi în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privinţă decrete cu putere de lege, care urmau a fi supuse adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată sesiune a acestora (art. 46).

Prin Decretul-lege nr. 3052 din 5 septembrie 1940, cele două Camere ale Parlamentului au fost dizolvate şi, prin urmare de la această dată până la constituirea Parlamentului în urma alegerilor generale din noiembrie 1946, s-a legiferat prin decrete-lege. Constituţia din 1948 a prevăzut crearea unui organism ales din rândul parlamentarilor – Prezidiul Marii Adunări Naţionale – căruia i s-a conferit atribuţia de a emite decrete cu putere de lege. Constituţia din 1952 a preluat prevederea din Constituţia din 1948 întocmai. În anul 1961, acest organism şi-a schimbat denumirea în Consiliul

---

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 151. În prezent rolul Reginei Angliei în procesul legislativ este pur formal (a se vedea *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen and Unwin, London, 1987, p. 24).

[2] A se vedea pe larg problematica teoretică a decretelor-lege şi aspecte istorice ale acestei instituţii constituţionale în: *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 148-155. *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografiile române, Bucureşti, 1925, p. 187; *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de arte grafice Ed. Marvan, Bucureşti, 1935, p. 60-75; *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanţa guvernamentală. Doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti 2002, p. 11-17.

de Stat. Din punct de vedere al naturii sale juridice, Prezidiul Marii Adunări Naționale și Consiliul de Stat întruneau caracteristicile de organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonate Marii Adunări Naționale.[1] Având această calitate, Consiliul de Stat era învestit cu atribuția de a emite în anumite condiții, decrete cu putere de lege care erau apoi supuse dezbaterii M.A.N., potrivit procedurii de adoptare a legii. Aceste decrete, din punct de vedere al conținutului lor, întruneau caracteristicile decretului-lege, deși nu purtau această denumire. Practica propriu-zisă a decretelor-lege a fost în România preluată în decembrie 1989 în condițiile dizolvării Marii Adunări Naționale și a Consiliului de Stat și a fost folosită până la constituirea Parlamentului României în urma alegerilor din 20 mai 1990.

În sistemul constituțional francez, actual, practica decretelor-lege folosite între 1875-1958, este preluată sub denumirea de ordonanțe (art. 38 din Constituție). În Franța, acest procedeu poate fi folosit mai ales în materie bugetară. Astfel, dacă proiectul de buget introdus de Guvern nu este adoptat de Parlament în 70 de zile, Guvernul are dreptul (art. 47 din Constituție) să adopte el însuși actul normativ respectiv prin ordonanță.

Acest procedeu este cunoscut în doctrină sub denumirea de „delegarea de legislație" și este practicat în mod general. Din punct de vedere conceptual, „delegarea de legislație" sau „delegarea puterii legislative" constă într-un transfer de prerogative de la parlament către guvern privind adoptarea unui act normativ.

Tendința parlamentelor de a delega puterea legislativă celei executive, are caracter general, în pofida faptului că numeroși autori se opun.[2] Principalul argument adus de adversarii teoriei delegării puterii legislative se întemeiază pe principiul potrivit căruia *„delegata potestas non delegare possum"*. Cu alte cuvinte, dacă parlamentul deține și exercită o putere delegată, nu ar mai avea, la rândul său, vocația de a delega sau înstrăina o putere ce nu îi aparține. O asemenea lipsă de vocație a parlamentului de a încredința altei puteri exercițiul legiferării a fost instituită de Locke, care spunea că „Legislativul nu poate transfera puterea de a adopta legi, întrucât o deține ca o putere delegată de popor și nu o poate transfera altuia. Poporul singur poate desemna forma (organul) care se va constitui în putere legislativă". Când poporul a spus „Noi vom încredința puterea și vom fi guvernați de legi făcute de astfel de oameni (adică parlamentari), și în astfel de forme, nimeni altcineva nu poate spune că alții vor face legile pentru el".[3] Practica constituțională a convins cea mai mare parte a doctrinei, de

---

[1] Pentru o analiză istorică a acestei instituții, a se vedea: *T. Drăganu*, Câteva considerații – prin prisma dezvoltării constituționale a țării noastre – asupra locului și rolului Consiliului de Stat al R.P.R. în sistemul organelor statului, în S.U.C. (seria Drept), 1962; *N. Prisca*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1977, p. 428-431; *T. Drăganu*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1972, p. 376-380; *T. Dumitrescu*, Natura juridică și efectele decretelor cu putere de lege în raport cu prevederile constituționale, R.R.D. nr. 10/1970, p. 64-66; *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în Republica Socialistă România, Ed. Științifică, București, 1966; *I. Benditer*, Consiliul de Stat al R.P.R., J.N. nr. 6/1963.

[2] *R.I. Goldsmitch*, Ins. V. Chadha and the Nondelegation Doctrine: a Speculation, Syracuse Law Review, vol. 35, nr. 2/1984; *D. Schoenbrod*, The Delegation Doctrine: Could the Court Give it Substance, în Michigan Law Review, vol. 83, nr. 5/1985; *J.H. Killian*, op. cit., p. 67-80; *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Co, New York, 1977, p. 152-154.

[3] *J. Locke*, Concerning Civil Government, Second Essay, în Great Books of the Western World, vol. 33, Enciclopedia Britanică, Chicago, 1993, p. 58.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI DREPT

necesitatea ca parlamentul să învestească puterea executivă cu atributul de a „legifera" în anumite condiţii stabilite chiar de Parlament. Argumentul hotărâtor a fost complexitatea şi „tehnicizarea" actului de conducere socială care ar impune adoptarea rapidă a unor măsuri legislative pentru rezolvarea unor probleme acute.[1]

Potrivit art. 115 din noua Constituţie a României, republciată, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe. În cazuri extraordinare, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă care intră în vigoare numai după depunerea lor spre dezbatere la Parlament. În legătură cu existenţa „cazului extraordinar" de care depinde legalitatea constituţională a ordonanţei de urgenţă, ca act normativ care conţine dispoziţii legale primare, în jurisprudenţa Curţii Constituţionale s-a statuat că acesta se justifică pe necesitatea şi urgenţa reglementării unei situaţii care, datorită circumstanţelor sale excepţionale, impun adoptarea unei soluţii imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[2]. În opinia Curţii Constituţionale, delegarea legislativă constituie o procedură excepţională de substituire a Guvernului în prerogativele legislative ale Parlamentului, astfel încât prin ordonanţă, Guvernul poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă[3]

Constituţia Spaniei din 1978 prevede de asemenea, în art. 83, că Parlamentul (Cortesurile Generale) poate delega Guvernul printr-o lege-cadru să edicteze reguli având putere de lege (decrete legislative). În legea-cadru se stabilesc precis domeniul de reglementare şi durata delegării. Guvernul poate adopta şi decrete-lege în caz de „necesitate extraordinară şi urgentă". Parlamentul portughez (Adunarea Republicii) este competent, potrivit art. 165 alin. (2) şi (3) din Constituţie, să confere Guvernului autorizaţia de a legifera. Fiind astfel învestit cu o adevărată competenţă legislativă, guvernul portughez poate emite decrete-legi în domeniile care nu sunt rezervate Adunării Republicii, precum şi în domeniile respective, potrivit legii de abilitare.

Consecvent opiniei în favoarea delegării, art. 38 din Constituţia Franţei, abilitează Guvernul ca pentru înfăptuirea programului său, să ceară Parlamentului autorizaţia de a lua hotărâri, într-un termen limitat, care în mod normal sunt de domeniul legii. Dispoziţii având un conţinut asemănător sunt stipulate şi în alte constituţii. Astfel, potrivit art. 44 din Constituţia Greciei, în circumstanţe excepţionale, de necesitate, de extremă urgenţă şi neprevăzută, Preşedintele Republicii poate, la propunerea Consiliului de Miniştri să edicteze acte cu valoare legislativă. Aceste acte sunt supuse, potrivit dispoziţiilor art. 72 paragraful 1 din Constituţie, ratificării Camerei Deputaţilor într-un termen de 14 zile de la edictarea lor sau de la convocarea în sesiune a forului legislativ.

2.6. Dizolvarea parlamentului

În practica constituţională a statelor, problema conflictului între parlament şi puterea executivă, reprezentată în acest caz de şeful statului (monarh sau preşedinte) a devenit

---

[1] *C.H. Pyle, R.M. Pious*, op. cit., p. 174, 175.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 65 din 20 iunie 1995 (M. Of. nr. 129 din 28 iunie 1995) şi Decizia nr. 83 din 19 mai 1998 (M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998).

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 102/1995 (M. Of. nr. 287 din 11 decembrie 1995).

notorie, fiind în ultimă instanță soluționată în constituția fiecărui stat. Conflictul între parlament și președinte este de fapt un conflict între prerogativele constituționale ale celor două instituții guvernante și se manifestă atât pe plan intern cât și în relațiile internaționale.[1] Întotdeauna, conflictul se soluționează prin mijloace legale (constituționale).

Forma cea mai gravă pe care o poate lua un astfel de conflict constă în refuzul parlamentului de a acorda votul de încredere guvernului. Într-o asemenea situație, soluționarea crizei impune dizolvarea parlamentului de către șeful statului. Trebuie precizat că o asemenea măsură este posibilă numai în regimurile parlamentare. În statele în care parlamentul are o organizare bicamerală, dizolvarea poate fi dispusă, fie în privința ambelor camere, fie în privința unei singure camere. De obicei, camera vizată este camera inferioară.

În conformitate cu art. 89 din Constituția României, Președintele țării poate să dizolve Parlamentul după consultarea președinților celor două camere și a liderilor grupurilor parlamentare, dacă forul legislativ nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură. Parlamentul nu poate fi însă dizolvat în ultimele șase luni de mandat al Președintelui României, și nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgență. Potrivit Constituției, în cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat doar o singură dată.

§3. Modalități de acțiune a parlamentului asupra executivului

3.1. Intervenția parlamentului în formarea executivului și în desemnarea unor înalți demnitari ai puterii executive

Rolul parlamentului în formarea executivului este foarte complex și diferă în funcție de sistemul politic – prezidențial sau parlamentar – precum și în funcție de realitățile social-politice și tradițiile constituționale din fiecare țară.

În primul rând, trebuie menționată prerogativa parlamentului, în republicile parlamentare, de a alege și revoca pe președinte [art. 43 pct. 10 din Constituția României din 1965; art. 29/A alin. (1) și art. 31 alin. (1) lit. f) din Constituția Ungariei; art. 83 din Constituția Italiei; art. 54 din Constituția R.F.G.].

În afară de alegerea și revocarea șefului statului, în unele sisteme constituționale, parlamentul alege și revocă guvernul sau alege pe primul-ministru. Potrivit art. 62 din Constituția R.F.G., în Germania, cancelarul federal este ales fără dezbateri de către *Bundestag* (Camera inferioară) la propunerea Președintelui Republicii federale.

O formă de „participare" directă a parlamentului la constituirea executivului, de fapt a guvernului, constă în desemnarea membrilor acestuia, inclusiv a primului-ministru de către șeful statului, din rândul parlamentarilor. Exemplul clasic încă în vigoare este cel al Marii Britanii. Senatul Statelor Unite avizează numirile în înalte funcții de demnitar, făcute de Președinte.

---

[1] *M.J. Glennon*, Constitutional Diplomacy, Princeton University Press, New Jersey, 1990, p. 35-36.

3.2. Intervenţia parlamentului în activitatea executivului

Această modalitate de intervenţie parlamentară în activitatea executivă este posibilă în mai multe situaţii:

a) răspunsul dat de parlament unor probleme la solicitarea guvernului, sau a şefului statului (de exemplu, răspunsul adresat în parlament la mesajele adresate de şeful statului);

b) constituirea unor comisii de anchetă asupra activităţii unor departamente ale executivului. Astfel, a devenit o tradiţie pentru fiecare parlament să-şi constituie în sânul său comisii parlamentare de anchetă. Exemplul clasic îl constituie sistemul constituţional al Statelor Unite ale Americii.

Comisiile de anchetă ale Camerei Reprezentanţilor şi ale Senatului S.U.A. sunt foarte temute deoarece prin prerogativele ce le-au fost încredinţate, ele au dreptul să ancheteze orice probleme considerate de membrii acestora ca importante pentru comisie, de la probleme privind, de pildă, securitatea naţională, livrări de arme, trafic de droguri, până la trafic de influenţă sau alte delicte comise de înalţi funcţionari. Raportul întocmit de comisie poate fi public sau secret;[1]

c) adoptarea unor moţiuni cu privire la activitatea unor membri ai guvernului sau cu privire la diferite aspecte ale activităţii legislative sau parlamentare în general. În Franţa, Regulamentul Adunării Naţionale prevede, în afara moţiunii de cenzură, moţiunea prin care se hotărăşte trimiterea la comisia parlamentară de specialitate a unui text legislativ pentru a fi examinat din nou (moţiune de procedură), precum şi moţiunea prin care Parlamentul solicită Preşedintelui Republicii să organizeze un referendum asupra unui text aflat în dezbatere parlamentară. Regulamentul Senatului prevede posibilitatea iniţierii unei moţiuni ca răspuns la cererea Primului-ministru adresată acestei Camere de a-i aproba o declaraţie de politică generală. De asemenea, Senatul poate adopta aşa numitele moţiuni prejudiciale, prin care se condiţionează dezbaterea unor texte legislative de realizarea anumitor cerinţe;[2]

d) întrebări şi interpelări adresate membrilor guvernului. Potrivit regulamentelor de organizare şi funcţionare ale fiecărei camere, parlamentarii se bucură de dreptul de a adresa întrebări sau de a-i interpela pe membrii guvernului, inclusiv pe primul-ministru. Această practică este generală, fiind diferite doar elementele tehnice de adresare a întrebărilor sau a interpelărilor, precum şi modalităţile de răspuns. Cel interpelat poate refuza în anumite situaţii şi condiţii să răspundă la o anumită întrebare justificând refuzul său prin considerente de apărare a unor secrete de stat sau a securităţii naţionale.

Sistemul constituţional francez cunoaşte următoarele modalităţi de adresare a întrebărilor şi interpelărilor:

– întrebări orale cu sau fără dezbatere (întrebarea este adresată de către un parlamentar unui membru al guvernului care răspunde în următoarea şedinţă a camerei; dacă se solicită dezbaterea pe marginea întrebării se acordă un timp limitat, atât pentru prezentarea întrebării, cât şi în legătură cu aceasta, eventual pentru susţinerea ei de către parlamentari. În acelaşi sistem constituţional, o întrebare orală urmată de dezba-

---

[1] A se vedea *S.S. Smith, C.J. Deering*, Committees in Congress, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1990, p. 23.

[2] A se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 644.

teri se numește interpelare. De cele mai multe ori, interpelarea dă naștere la discuții contradictorii, confruntări de opinii ideologice, interese politice și de partid ș.a. și se poate sfârși chiar prin demisia guvernului;

– întrebări scrise. Ele nu rezultă din constituție, ci dintr-o cutumă datând de la începutul secolului XX, care a fost receptată în regulamentele Camerelor. Întrebările scrise privind politica generală a Guvernului sunt adresate Primului-ministru.

În sistemul constituțional românesc actual, Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori. De asemenea, oricare Cameră legislativă poate adopta o moțiune prin care își exprimă poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării;

e) dreptul la informare. În sistemul nostru constituțional, de pildă, parlamentarii au dreptul să solicite, în cadrul dreptului de control parlamentar, prin președinții Camerelor sau ai comisiilor date, informații, documente de la Guvern și de la celelalte organe ale administrației publice.

Anchetele parlamentare, moțiunile, precum și întrebările și interpelările adresate de senatori sau deputați membrilor Guvernului sunt modalități tradiționale ale controlului parlamentar. Fundamentele politice ale acestuia rezidă în principiul suveranității naționale și în raporturile între puterea politică, al cărui titular necontestat este poporul și puterea de stat, care este o putere delegată vremelnic de corpul electoral unor reprezentanți ai săi aleși la nivel național. Potrivit relației speciale care există între națiune și Adunările reprezentative, acestea din urmă exercită controlul asupra puterii executive nu în nume propriu, ci în numele poporului. Numai din această perspectivă, putem vorbi de fundamentele politice ale controlului parlamentar. Dincolo de această accepțiune a termenului, care este una corectă, științifică, în vocabularul uzual controlul politic exercitat de Parlament asupra executivului în general și a Guvernului în particular, este interpretat deseori în funcție de interesele și de obiectivele partidelor parlamentare.

Fundamentele teoretice nu pot fi separate de cele politice ale controlului exercitat de forurile legislative asupra autorităților publice executive, deoarece întotdeauna factorul politic se împletește cu cel științific rezultat din ceea ce mediile academice înțeleg îndeobște prin termenul „știință" și, în particular, prin știință politică.

Cât privește fundamentele teoretice și politice propriu-zise ale controlului parlamentar, acestea își au sursele originare în documente constituționale și în lucrări clasice de filozofie politică, unele dintre ele cu o vechime considerabilă, altele adoptate sau, respectiv, publicate pe parcursul evolutiv al constituționalismului european și nord american. Nu avem în vedere în lucrarea de față să facem o prezentare exhaustivă a izvoarelor doctrinare și instituționale ale controlului parlamentar și nicio istorie a acestora, deși tema este incitantă. Găsim în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, adoptată în august 1789, principiul răspunderii guvernanților față de popor, astfel încât actele puterii legislative și ale puterii executive să poată fi în orice moment comparate cu scopul oricărei instituții politice. Iată o referire esențială la raporturile între politic și teoretic, actele puterii legislative și cele ale puterii executive reflectând interesul politic – așa cum îl concepe majoritatea aflată la putere – iar „scopul oricărei instituții politice", fiind precizat cu rigoare științifică în Constituție. Două texte distincte din Declarație fundamentează dreptul natural al cetățeanului de a-l controla

pe Guvernant. Articolul 14 din Declaraţie stipulează, astfel, că „cetăţenii au dreptul să constate ei înşişi sau prin reprezentanţii lor necesitatea contribuţiei publice şi s-o accepte în mod liber, să urmărească destinaţia care i se dă, să-i determine cuantumul, bazele, perceperea şi durata". Alături de acest text de principiu, art.15 din Declaraţie, precizează că „societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui funcţionar public pentru modul în care îşi îndeplineşte funcţia".[1]

Se poate afirma cu toată convingerea că filozofia Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului fundamentează drepturile naturale, inalienabile şi sacre ale omului, a căror ignorare, nesocotire sau disprețuire „sunt singurele cauze ale nefericirii publice şi ale corupţiei guvernelor"[2]. Declaraţia surprinde aici cu o mare putere de evocare spiritul şi ideologia revoluţiei franceze din 1789, şi anume: lupta împotriva regimului despotic, în care nici poporul, nici reprezentanţii săi în adunarea de stări nu aveau la dispoziţie instrumente de control eficiente asupra puterii executive, în particular, asupra administraţiei regale. Simpla lectură a textului Declaraţiei, arată că scopul acesteia constă în schiţarea unei guvernări reprezentative în care autoritatea să emane de la naţiune, iar forţa publică să fie instituită şi exercitată „în avantajul tuturor şi nu în folosul personal al acelora cărora le este încredinţată.[3] Pentru aceasta, însă, era necesar să se instituie principiul responsabilităţii ministeriale, precum şi instrumente şi proceduri de control parlamentar asupra membrilor Cabinetului. Constituţia Franţei din 1791 a preluat din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului principiul responsabilităţii membrilor Cabinetului, precizând în art.5 din Titlul III, Capitolul II, Secţiunea IV, că „miniştrii sunt responsabili pentru toate delictele comise de ei împotriva siguranţei naţionale şi a Constituţiei. În art. 1 din prima secţiune a Capitolului III, al aceluiaşi titlu, se conferă puterii legislative competenţa de a urmări în faţa Înaltei Curţi naţionale pe miniştrii şi agenţii principali ai puterii executive culpabili[4].

Pentru a evita confuzii conceptuale ţinem să precizăm că responsabilitatea ministerială este distinctă de formele de exercitare a controlului parlamentar, deşi între cele două categorii teoretice există unele interferenţe datorită unui alt concept, şi anume cel al „responsabilităţii Guvernului"[5].

În Declaraţia de independenţă a celor 13 colonii britanice din America de Nord, semnată la 4 iulie 1776 este proclamat un alt principiu originar al controlului parlamentar: „Oamenii instituie Guverne care îşi derivă dreptele lor puteri din consimţământul celor guvernaţi"[6]. Declaraţia drepturilor statului Virginia, adoptată în iunie

---

[1] *S. Rials*, Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, Ed. Polirom, Iaşi, 2002, p. 16.

[2] Preambulul Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului, în *J. Godechot*, Les constitutions de la France depuis 1789, Flammarion, Paris, 1995, p. 33.

[3] Articolul 12 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului.

[4] *J. Godechot*, op. cit., p. 50, 51.

[5] Responsabilitatea (politică) a Guvernului presupune, în regimurile parlamentare, obligaţia acestuia de a demisiona în cazul în care pierde încrederea Adunării reprezentative. A se vedea: *G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, P. Braud,* Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, p. 255; *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 927-929; *M. Block*, Petit dictionnaire politiques et social, Perrin et Cie, Libraires – Éditeurs, Paris, 1896, p. 682.

[6] *S. Rials*, op. cit., p. 368.

1776 este mai precisă decât Declaraţia de independenţă, sub aspectul răspunderii celor ce exercită funcţii publice faţă de popor. Articolul II din documentul menţionat precizează că, „întreaga autoritate aparţine Poporului şi, drept urmare, emană de la el; Magistraţii – termen general care cuprinde în sfera sa atât reprezentanţii aleşi, cât şi membrii puterii executive care îndeplinesc funcţii publice, (n.n.) – sunt Mandatarii săi, slujbaşii săi, sunt răspunzători în faţa lui în toate situaţiile"[1]. Principiul răspunderii faţă de popor îl găsim şi în Declaraţia drepturilor locuitorilor statului Pennsylvania, care în art. IV prevede că „toţi oficialii Guvernului purtători de autoritate, fie ea legislativă sau executivă, sunt mandatarii şi servitorii săi (ai poporului n.n.) şi sunt responsabili înaintea lui în toate situaţiile"[2].

Cele două texte ale Declaraţiei drepturilor omului şi ale cetăţeanului, la care ne-am referit, ca şi principiul constituţional enunţat în Declaraţia de independenţă a Statelor Unite, precum şi principiul răspunderii magistraţilor în faţa poporului, stipulat în Declaraţiile de drepturi ale fostelor colonii britanice din America de Nord îşi au sursele teoretice în filozofia politică europeană din secolele XVII şi XVIII. Ele reflectă idealurile Comunelor britanice şi ale iluminismului francez exprimate în lupta acestora împotriva absolutismului monarhic, şi care au fost formulate, între alţii, de gânditori ca Locke, Montesquieu, Rousseau, J.S. Mill, Tocqueville, Burke sau Constant. John Locke este printre primii autori care fundamentează principiul răspunderii puterii executive faţă de adunarea legislativă[3] .

Montesquieu fundamentează acelaşi principiu al răspunderii puterii executive în faţa puterii legislative pentru modul în care aplică legile adoptate de Parlament[4]. Una dintre tezele fundamentale formulate de Rousseau în Contractul social este echilibrul între puterea guvernământului (statului) şi puterea suveranului (poporului), acesta având dreptul să-şi controleze magistraţii şi chiar să-i destituie. Aceeaşi concepţie o regăsim la Mill care susţine că naţiunea îşi poate destitui conducătorii de care este nemulţumită[5]. La începutul secolului al XIX-lea Benjamin Constant a susţinut cu tărie necesitatea asigurării caracterului public al cercetărilor având ca obiect responsabilitatea miniştrilor[6].

---

[1] Ibidem, p. 373.

[2] Ibidem, p. 376.

[3] „Atunci când membrii legislativului au încredinţat altcuiva puterea de a executa legile pe care ei le-au făcut acestora, le-a rămas totuşi posibilitatea de a recăpta puterea, atunci când au un temei pentru aceasta, şi de a pedepsi orice rea administrare a legilor" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, p.1999, p. 149).

[4] Într-un stat liber puterea legislativă „are dreptul şi trebuie să aibă împuternicirea de a examina în ce chip au fost puse în aplicare legile pe care le-a făcut ea" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, Ed. ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 202).

[5] „Conducătorii să fie efectiv răspunzători în faţa naţiunii, să poată fi prompt destituiţi de ea, şi atunci naţiunea îşi poate permite să le încredinţeze puterea. Puterea conducătorilor nu este nimic altceva decât puterea naţiunii înseşi, putere concentrată şi adusă la o formă potrivită pentru a putea fi exercitată" (*J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1994, p. 9).

[6] „O explicaţie publică şi completă, prin care organele naţiunii ar fi lămurit pe toată lumea asupra comportării ministrului denunţat ar fi dovedit, poate, odată cu moderaţia acestor organe, nevinovăţia ministrului. O discuţie secretă lasă să planeze asupra acestuia acuzaţia care nu e respinsă decât printr-o anchetă misterioasă, iar asupra lor (a organelor respective) – bănuiala

3.3. Intervenţia parlamentului asupra existenţei unor autorităţi executive

Este forma cea mai amplă prin care forul legislativ îşi manifestă poziţia sa de reprezentant al naţiunii faţă de puterea executivă. Este un procedeu răspândit, dar formele sale diferă de la un sistem constituţional la altul. Ca modalităţi sunt cunoscute: punerea sub acuzare a şefului statului, precum şi a miniştrilor. Miniştrii şi ceilalţi înalţi demnitari pot fi deferiţi justiţiei pentru comiterea unor fapte penale, dar procedura este diferită faţă de cea folosită faţă de cetăţenii care ar comite aceleaşi fapte: luare de mită, evaziune fiscală, omucidere, spionaj, înaltă trădare etc.[1] Deşi Parlamentul este cel cere declanşează procedura de punere sub acuzare a membrilor Guvernului, aceasta reflectă raportul între puterea executivă şi puterea suverană a poporului[2]. Din moment ce Guvernul rezultă din consimţământul poporului, exprimat prin votul de învestitură acordat de Parlament, este firesc ca membrii Cabinetului să răspundă, inclusiv penal, pentru încălcarea consimţământului, săvârşită prin comiterea unei fapte penale. Acelaşi principiu este valabil şi în regimurile politice prezidenţiale, în care membrii Guvernului sunt răspunzători pentru faptele penale săvârşite, putând fi puşi sub acuzare – S.U.A. – de Camera Reprezentanţilor şi judecaţi de Senat.

De obicei, prin constituţie sunt fixate procedura, organismul sau organismele la care se face apel. Astfel, potrivit art. 61 din Constituţia Republicii Federale Germania, oricare Cameră a Parlamentului poate pune sub acuzare pe preşedintele Republicii în faţa Tribunalului constituţional federal pentru violarea voluntară a Legii fundamentale sau a unei alte legi federale. Cererea de punere sub acuzare trebuie prezentată de cel puţin o pătrime din membrii *Bundestag-ului* (Camera inferioară) sau ai *Bundesrat-ului* (Camera superioară). Decizia de punere sub acuzare trebuie aprobată cu o majoritate de două treimi din membrii camerei respective. Acuzaţia este susţinută de un reprezentant al Adunării care a votat punerea sub acuzare. Potrivit aceluiaşi articol, dacă Tribunalul constituţional federal constată că Preşedintele Republicii s-a făcut vinovat de o violare voluntară a Legii fundamentale sau a unei alte legi federale, îl poate declara eliberat din funcţie.

În sistemul constituţional francez (art. 68 din Constituţie), Preşedintele Republicii nu este responsabil juridic de actele săvârşite în exerciţiul funcţiei sale decât în caz de înaltă trădare. El nu poate fi pus sub acuzare decât de cele două camere, care au hotărât printr-un vot identic în scrutin public şi cu o majoritate absolută a membri-

---

unei înţelegeri secrete, slăbiciuni sau complicităţi" (*B. Constant*, Despre libertate la antici şi la moderni, Institutul European, Iaşi, 1996, p. 93).

[1] Stabilirea unei proceduri judiciare speciale pentru tragerea la răspundere a demnitarilor datează din perioada anterioară adoptării primelor constituţii scrise. În Franţa, de pildă, chiar înainte de Revoluţia din 1789, „puterea centrală avea tot atâta grijă de a-i feri pe funcţionari de neplăcerea de a se confesa în faţa justiţiei ca simpli cetăţeni" *(A. de Tocqueville*, Vechiul Regim şi Revoluţia, Ed. Nemira, Bucureşti, 2000, p. 77). Această cutumă a fost preluată în Constituţia Franţei din 1799, care a prevăzut în art. 70 că înalţii demnitari (membrii Senatului Conservator, Tribunatului, adunărilor legislative sau ai Consiliului de Stat pot fi deferiţi tribunalelor, numai cu autorizarea autorităţii ai cărui membri sunt.

[2] „Punerea sub acuzare a miniştrilor, este de fapt un proces între puterea executivă şi cea a poporului" (*B. Constant*, Despre libertate la antici şi la moderni, Institutul European, Iaşi, 1996, p. 94).

lor care le compun. Preşedintele este judecat de Înalta Curte de Justiţie. Aşa cum a decis Consiliul Constituţional, statutul penal al Preşedintelui Republicii prevăzut în art. 68 din Constituţie nu conferă o imunitate penală ci un privilegiu de jurisdicţie pe durata mandatului. În Franţa, s-a pus problema răspunderii Preşedintelui în exerciţiu (J. Chirac) pentru fapte penale imputabile pentru o perioadă anterioară exercitării mandatului, Consiliul Constituţional stabilind printr-o decizie din 22 ianuarie 1999 că Preşedintele poate fi judecat pentru delicte anterioare anului 1995, de către Înalta Curte de Justiţie, dar după încetarea mandatului. În ceea ce priveşte membrii Guvernului, aceştia răspund penal pentru actele săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor, calificate drept crime sau delicte în momentul când au fost comise.

În Statele Unite este cunoscută procedura de *impeachment*. Această procedură constă în punerea sub acuzare a înalţilor demnitari ai statului, inclusiv a Preşedintelui. Procedura cuprinde două faze: Camera Reprezentanţilor este învestită cu dreptul de a pune sub acuzare prin votul majorităţii simple a membrilor acesteia, judecata propriu-zisă urmând a fi făcută de Senat. În cazul când este judecat Preşedintele, lucrările Senatului vor fi prezidate de preşedintele Curţii Supreme. Procedura de judecată seamănă foarte mult cu cea folosită în faţa unei instanţe. Pentru acuzare se cere votul a 2/3 din numărul senatorilor prezenţi.[1]

Potrivit art. 109 din noua Constituţie a României, urmărirea penală a membrilor Guvernului este cerută de cele două camere ale Parlamentului, precum şi de Preşedintele României. Potrivit Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde şi civil, contravenţional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun.

În România, potrivit Constituţiei din 1965, preşedintele ţării răspundea în faţa Marii Adunări Naţionale. Aceasta fiind singura dispoziţie constituţională referitoare la răspunderea preşedintelui, se poate trage concluzia că legiuitorul instituind în 1974 funcţia de Preşedinte al Republicii, nu a avut în vedere o răspundere penală sau materială a acestuia ci doar o formă de răspundere politică. Potrivit noii Constituţii a ţării revizuită în 2003 [art. 96 alin. (1)], Camera Deputaţilor şi Senatul, în şedinţă comună pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare, cu votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor. În acest caz, competenţa de judecată aparţine Curţii Supreme de Justiţie în condiţiile legii. Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Articolul 95 din Constituţie a instituit şi o procedură de suspendare a Preşedintelui României. Teoretic, este posibil ca Preşedintele suspendat să nu fie demis în urma referendumului. Problema este dacă într-o asemenea ipoteză, s-ar face aplicaţia art. 97 alin. (1) din Constituţie potrivit căruia în cazul în care Preşedintele este în imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor, intervine vacanţa prezidenţială. Într-o atare situaţie, în termen de trei luni de la constatarea vacanţei, Guvernul ar urma să organizeze alegeri prezidenţiale. În literatura de specialitate s-a emis opinia că în cazul în care electoratul a refuzat demiterea Preşedintelui, interimatul funcţiei acestuia, instituit în virtutea art. 97 alin. (1) din Constituţia României, încetează, iar Preşedintele suspendat îşi reia exerciţiul mandatului său.[2] Aceasta a fost soluţia adoptată în urma

[1] *J.H. Killian* (coord.), op. cit., p. 602-608; *C.H. Prichett*, op. cit., p. 155-158.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 217.

referendumului organizat pentru demiterea preşedintelui Traian Băsescu, care fusese anterior suspendat din funcţie de Parlament.

Guvernul răspunde politic în faţa Parlamentului, aceasta fiind o altă formă de intervenţie a puterii legislative în activitatea executivă. În sistemele prezidenţiale, guvernul nu este responsabil faţă de parlament (în S.U.A.); deci este o modalitate utilizată în sistemele parlamentare, precum şi în statele al căror sistem politic este construit pe o sinteză a celor două sisteme.

În România – unde sistemul politic este semiprezidenţial – Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia.

Articolul 20 din Constituţia Franţei prevede că Guvernul răspunde în faţa Parlamentului. Această normă cu valoare de principiu este corelată cu dispoziţiile cuprinse în art. 49 şi 50 din Legea fundamentală care stabilesc condiţiile şi procedura răspunderii. Responsabilitatea Guvernului este angajată de premier în faţa Adunării Naţionale cu prilejul prezentării unei declaraţii de politică generală sau a programului său. Adunarea Naţională pune în cauză responsabilitatea Guvernului prin votarea unei moţiuni de cenzură.

§4. Categorii tipologice de structuri de guvernare

În ciuda existenţei unei mari diversităţi de sisteme constituţionale, literatura de specialitate a reuşit să distingă patru mari categorii de structuri de guvernare, criteriul de diferenţiere fiind principiul separaţiei celor trei puteri:

a) regimul confuziei puterilor;
b) regimul separaţiei rigide (regimul prezidenţial);
c) regimul separaţiei suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar);
d) regimul semiprezidenţial.[1]

4.1. Regimul confuziei puterilor

Acest regim constă în deţinerea şi exercitarea de către acelaşi organ a prerogativelor constituţionale de natură legislativă şi executivă. Modalităţile concrete de deţinere sau de concentrare a puterii şi de exercitare a acesteia, diferă de la un stat la altul. Teoretic, este posibil ca parlamentul să concentreze pe lângă prerogativele sale legislative şi de control, şi atribuţii ale puterii executive. În acest caz, este necesar ca parlamentului să i se confere în mod permanent sau să fie învestit pentru o anumită perioadă cu atribuţii de natură executivă având o importanţă deosebită. Este vorba, în principal, de îndrituirea parlamentului de a adopta măsuri pentru executarea propriilor legi sau, de pildă, de a constata şi sancţiona anumite contravenţii etc.

Fără îndoială, serviciile de administraţie ale parlamentului au dreptul de a îndeplini anumite acte de natură executivă. De asemenea, în cadrul parlamentului pot fi înfiinţate servicii de pază/poliţie, subordonate direct Camerelor legislative sau preşedinţilor

[1] Există trei tipuri de structuri guvernamentale, regimul confuziei puterilor; regimul separaţiei stricte a puterilor, regimul colaborării puterilor (*C. Cadoux*, op. cit., p. 296-304).

acestora, dar aceasta nu înseamnă că parlamentul ar concentra și puterea executivă. Trebuie reținut că în cazul regimului confuziei puterilor, asumarea de către parlament a atribuțiilor esențiale ale puterii executive corespunde Constituției. Prin urmare, acest regim politic nu este rezultatul unui abuz constituțional.

Aparent, unui asemenea regim al confuziei puterilor i se poate aduce ca argument faptul că Parlamentul exprimând suveranitatea poporului ar fi îndreptățit să-și exercite orice atribuții pe care le consideră necesare, pentru înfăptuirea rolului său constituțional. În unele sisteme constituționale au fost situații când parlamentul a avut o preponderență asupra altor autorități. Acest regim este denumit îndeobște în doctrina constituțională „regim de adunare". În practică, un asemenea regim sau sistem nu a fost, însă, viabil.

Regimul de adunare constă în concentrarea puterii de decizie de către parlament în detrimentul celorlalte structuri de guvernare. Executivul se află într-o poziție de subordonare față de forul legislativ, nu numai din punct de vedere al formării sale (trebuie să fie învestit de parlament), dar și al funcționării sale. Preponderența parlamentului face ca suveranitatea națională să se exprime prin suveranitatea parlamentului. Dacă un asemenea parlament este controlat de un partid sau coaliție de partide puternice, regimul de adunare va facilita apariția fenomenului de partitocrație, datorită căruia jocul politic democratic va fi decis de partide și nu de instituțiile de suveranitate națională.

În fapt, tendința de a conferi o importanță mai mare parlamentului sau chiar supremația asupra altor organisme, pornindu-se de la principiul suveranității poporului, a fost evidentă îndeosebi în sistemele constituționale socialiste. De pildă, în sistemul constituțional socialist românesc, Marea Adunarea Națională era considerată organul suprem al puterii de stat față de care se subordonau direct sau indirect toate celelalte organe ale statului. În realitate însă, conducerea supremă a fost exercitată, în aceste sisteme, de către partidul comunist, al cărui rol conducător în societate a fost consfințit chiar în Constituție (de exemplu, art. 26 din Constituția R.S.R.). O poziție oarecum preponderentă față de Executiv a avut Parlamentul francez în timpul celei de a patra republici (1946-1958).

Practica istorică demonstrează însă, că de cele mai multe ori, confuzia puterilor s-a datorat, indiferent de forma de guvernământ sau regimul politic, „asimilării" de către puterea executivă (șeful statului și guvernul) a unor asemenea prerogative care îi confereau supremația pe plan politic. „Asimilarea" se produce ca efect al prevederilor constituționale sau al unor legi ordinare. Regimul politic bazat pe confuzia puterilor nu trebuie neapărat și automat apreciat ca nedemocratic, cu condiția ca dispozițiile constituționale în cauză, să reprezinte în mod real voința liber și conștient exprimată a electoratului.

Legat de această temă, în doctrina și practica constituțională contemporană, s-a pus problema calificării sub aspect juridic a îndrituirii puterii executive de a adopta, într-o perioadă limitată de timp, măsuri excepționale pentru a soluționa probleme de o deosebită gravitate pentru viața statului sau a cetățenilor. Aceste probleme sau situații ivite în mod excepțional, motivează, instituirea „stării de necesitate" sau a „stării de urgență" ș.a.

Potrivit noii Constituții a României, Președintele țării (organism aparținând puterii executive) este îndrituit să instituie prin decret starea de asediu sau starea de urgență,

urmând ca măsura adoptată să fie încuviinţată de către Parlament (art. 93), care este de altfel competent, în virtutea art. 73 alin. (3) lit. g) să reglementeze prin lege organică regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă. De asemenea, potrivit art. 115 din Constituţia României, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanţe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Potrivit aceluiaşi articol, în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă care intră în vigoare după depunerea lor spre aprobare la Parlament.

În baza art. 16 din Constituţia Franţei preşedintele este învestit cu prerogative speciale (puteri excepţionale) constând în luarea oricăror „măsuri cerute de circumstanţe" pentru apărarea instituţiilor Republicii, independenţei naţiunii, integrităţii teritoriului, asigurarea autorităţii de stat constituţionale.

Deşi nu au tangenţă cu regimul confuziei puterilor, aspectele relevate ilustrează posibilitatea Executivului de a-şi spori puterea.

4.2. Regimul separaţiei rigide a puterilor (regimul prezidenţial)

Separaţia absolută sau rigidă a celor trei puteri caracterizează îndeosebi sistemele prezidenţiale. Constituţia este cea care stabileşte departajarea netă a puterilor. Pentru o analiză teoretică a sistemului, are relevanţă îndeosebi departajarea puterii legislative de cea executivă. În sistemele politice prezidenţiale, modalităţile de interacţiune a celor două structuri guvernante sunt mai puţin numeroase şi mai puţin profunde decât în regimurile politice parlamentare. Desigur, există o anumită colaborare între executiv şi parlament, dar aceasta este limitată şi de cele mai multe ori câştigul de cauză revine executivului. Sistemul prezidenţial presupune, în principiu, organizarea puterii executive potrivit modelului executivului monocratic. În acest model, dualitatea puterii, adică conferirea unor atribuţii de guvernare distinct şeful statului şi, respectiv, primului-ministru este exclusă, întrucât autoritatea se concentrează la nivelul preşedintelui de republică. Astfel, guvernul nu are, cel puţin teoretic, o susţinere parlamentară, în sensul că parlamentul ar învesti şi revoca Cabinetul, întrucât acesta este expresia de voinţă a şefului statului. Lipsa susţinerii parlamentare nu înseamnă că în forul legislativ, partidele parlamentare nu s-ar diviza în partide de opoziţie şi partidul majoritar. Dimpotrivă, sistemul electoral întemeiat fie pe bipartidism, fie pe pluripartidism, face ca în parlament să fie reprezentate, în funcţie de opţiunile electoratului, două, sau, după caz, mai multe partide. Configuraţia politică a unui astfel de for legislativ va fi structurată în majoritate şi opoziţie. Cât priveşte şeful statului, este posibil ca acesta să guverneze cu un parlament care îi este ostil, întrucât majoritatea membrilor săi provine dintr-un partid adversar acestuia, aşa cum a fost cazul mandatului preşedintelui american Eisenhover. O asemenea coabitare politică face dificilă guvernarea, întrucât este de înţeles că parlamentul se va opune actelor de guvernare ale preşedintelui, inclusiv programului legislativ al acestuia şi al Cabinetului său. Desigur, este posibil ca preşedintele să se bucure de un parlament care îi este favorabil, dacă majoritatea membrilor acestuia provine din partidul care l-a propulsat pe şeful statului în această funcţie. Pentru sistemul prezidenţial au optat Statele Unite ale Americii şi ţările din America Latină, care şi-au construit sistemul politic după modelul american.

Spre deosebire de prezidenţialismul nord-american, modelul de prezidenţialism latino-american se caracterizează, în general, printr-o stabilitate fragilă şi funcţionează

mult mai puţin coerent şi eficient, aceasta datorită, în principal, diferenţelor de ordin politic, economic, social şi cultural în care operează cele două tipuri de prezidenţialism. Poate diferenţa cea mai frapantă între cele două tipuri de regim politic prezidenţiale rezidă în factori istorici. Astfel, prezidenţialismul american s-a format pe o tradiţie constituţională bine conturată, în care comunităţile locale beneficiau, chiar în condiţiile monarhiei britanice, de o sferă relativ largă de autonomie experimentată timp îndelungat. Aceasta a permis formarea la nivel local a unei cvasiclase politice cu o individualitate economică, socială şi culturală clară. În condiţiile revoluţiei americane, aceasta a preluat puterea şi a ştiut de la început să o instituţionalizeze potrivit unei filozofii politice care din punct de vedere teoretic îşi dobândise pe deplin valoarea în Europa.

În cazul Americii Latine, dificultăţile guvernării prezidenţiale împrumutate fără discernământ din America de Nord au fost şi sunt datorate şi puternic intensificate de stagnarea economică, inegalităţile exagerate şi de moştenirea socio-culturală[1].

Analiza modelului latino-american de regim politic atestă nu atât frecvenţa loviturilor de stat, a puciurilor militare şi a guvernărilor autoritare, chiar dictatoriale, cât lipsa unor pârghii instituţionale care să impună regimuri democratice funcţionale şi stabile şi care să corecteze din mers şi firesc, fără crize politice, eventualele blocări ale sistemului de guvernare. Disfuncţionalităţile modelului latino-american se datorează şi modului în care sunt organizate şi receptate, deopotrivă de clasa politică şi de către alegători, partidele politice. În America Latină partidele politice nu se organizează pe reguli stricte de disciplină. Cu alte cuvinte, datorită lipsei disciplinei de partid membrii parlamentului nu se simt obligaţi să urmeze linia partidului politic în numele căruia au obţinut mandate. Tocmai de aceea guvernarea este potenţial divizată în funcţie de interesele politice concrete. Migraţia parlamentară întăreşte şi sporeşte disponibilitatea sistemului parlamentar lipsind, astfel, factorii de decizie de capacitatea de a emite acte de guvernare cu o largă susţinere politică.

În general, regimurile prezidenţiale se caracterizează prin următoarele trăsături:

a) puterea executivă este încredinţată prin Constituţie preşedintelui, învestit, totodată, cu largi responsabilităţi în conducerea generală a statului;

b) preşedintele este ales prin vot universal, egal, direct şi secret pentru un mandat a cărui durată variază de la un sistem constituţional la altul (spre exemplu, 4 ani în S.U.A.). Procedura alegerii Preşedintelui este din punct de vedere al reprezentativităţii, similară cu cea prevăzută pentru alegerea Parlamentului. În acest fel, Preşedintele deţine o poziţie egală cu cea a Parlamentului în ceea ce priveşte reprezentarea Naţiunii;

c) preşedintele nu poate dizolva Parlamentul, iar acesta nu poate revoca sau demite pe Preşedinte. Imposibilitatea revocării mandatului Preşedintelui nu înlătură posibilitatea punerii sub acuzare a şefului statului pentru anumite fapte şi potrivit unei anumite proceduri;

d) miniştrii nu răspund politic pentru activitatea guvernamentală pe care o desfăşoară în faţa Parlamentului.

Aceste trăsături caracterizează, în special modelul prezidenţial american. Unele dintre ele nu se regăsesc întocmai în alte sisteme considerate prezidenţiale sau semi-

---

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Sartori*, Ingineria constituţională comparată, Ed. Mediterana 2000, Bucureşti, 2002, p. 106.

prezidenţiale. De pildă, în sistemul semiprezidenţial românesc, Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului pentru întreaga sa activitate.

În practică, sistemul prezidenţial a fost aplicat şi în variante ce i-au denaturat conţinutul. În statele Americii de Sud, de pildă, este evidentă o preponderenţă constituţională a preşedintelui, dar de cele mai multe ori echilibrul de forţe s-a înclinat în favoarea şefilor marilor comandamente militare. De aici, şi tradiţia puciurilor militare în spaţiul politico-geografic al Americii de Sud.

În unele state africane care au grefat modelul prezidenţial american pe tradiţiile organizării politice tribale – incomplet atenuate de stăpânirea colonială – parlamentul are un rol insignifiant; preşedintele exercită puterea autoritar, chiar dictatorial şi discreţionar, la fel ca şefii de trib din perioada anterioară colonizării.

4.3. Regimul separaţiei suple sau al colaborării puterilor (regimul parlamentar)

Acest regim este cunoscut şi sub denumirea de regim sau sistem parlamentar. Rădăcinile sale istorice se află în sistemul constituţional britanic. În Europa, odată cu începutul constituţionalismului modern, marcat de revoluţia burgheză din Franţa din 1789, s-a optat pentru sistemul parlamentar, datorită menţinerii formelor de guvernământ monarhice, în care şeful statului era desemnat prin succesiune ereditară.

Statele europene care au înlocuit forma de guvernământ monarhică cu republica au preferat un şef de stat – preşedinte – fără prerogative însemnate şi un guvern puternic aflat, însă, sub control parlamentar. Potrivit unui asemenea model, desemnarea preşedintelui este o prerogativă a parlamentului, ca depozitar al suveranităţii naţionale. În statele europene în care s-a păstrat monarhia, regele a căpătat prin Constituţie un rol decorativ, secundar, în raport cu primul-ministru care devine factorul principal în adaptarea deciziilor politice.

O condiţie de fond a sistemelor parlamentare este colaborarea strânsă între puterea legislativă exprimată prin parlament ca organism de suveranitate naţională şi puterea executivă reprezentată de şeful statului – preşedinte sau monarh şi de guvern. Dacă în prototipul regimului prezidenţial, Cabinetul nu are o susţinere parlamentară în regimurile parlamentare guvernele sunt înfiinţate, susţinute şi potenţial revocate prin votul parlamentului[1]. Ca atare, guvernele se formează şi se demit de partidele cu majoritate parlamentară. În sistemele politice parlamentare, guvernele pot fi stabile sau, dimpotrivă, fragile, în funcţie de modul de alcătuire a sistemului de partide – modelul bipartidist şi modelul pluripartidist.

În statele în care lupta politică se desfăşoară între două partide politice principale, divizate în partidul majoritar şi opoziţie, guvernul fiind expresia voinţei partidului care dobândeşte cel mai mare număr de mandate parlamentare, beneficiază de o mare stabilitate exercitându-şi mandatul integral. În statele în care s-a optat pentru pluripartidism, stabilitatea guvernelor depinde de numărul de mandate obţinute de partide. Dacă unul dintre partide obţine o majoritate clară, guvernul va fi monocolor, membrii săi fiind recrutaţi din cadrul partidului care a învins în campania electorală. Dacă acest lucru nu este posibil, majoritatea parlamentară se va constitui pe structura unor alianţe,

---

[1] *G. Sartori*, op. cit., p. 115.

membrii guvernului reprezentând proporţional partidele aflate în alianţă. Rar, se poate constitui şi guverne minoritare, dar acestea nu se bucură de o susţinere din partea parlamentului. Caracteristica esenţială a regimului politic parlamentar constă în gradul înalt de echilibru şi interferenţă între parlament şi componentele sale, pe de o parte (adunări/camere; comisii parlamentare) şi guvern, pe de altă parte. Modalităţile de interferenţă sunt variate, cadrul constituţional al înfăptuirii acestora frizând încălcarea autonomiei sau independenţei organismelor guvernante, angrenate în această joncţiune pe deplin legală: parlament şi executiv (şeful statului şi guvern).

Între cele două puteri există o colaborare strânsă, în general, armonioasă (în principiu, sunt excluse conflictele între şeful statului şi parlament). Tipul de organizare a puterii executive corespunde modelului executivului dualist/bicefal[1]. În ceea ce priveşte organizarea parlamentului, nu are nicio importanţă dacă este bicameral sau monocameral.

În afara colaborării armonioase şi a echilibrului între puterea legislativă şi cea executivă, regimul parlamentar se caracterizează prin:

a) alegerea Preşedintelui republicii de către parlament. Această trăsătură este evidentă, desigur, doar în formele de guvernământ republicane;

b) răspunderea politică a membrilor guvernului şi a acestuia în întregul său faţă de parlament;[2]

c) învestirea şefului statului (monarh sau preşedinte de republică) cu atribuţii limitate privind conducerea efectivă. Şeful statului nu-şi asumă o răspundere politică, putând însă să fie sancţionat, potrivit unei proceduri speciale, doar pentru anumite fapte: înaltă trădare, violarea constituţiei şi a legilor;

d) prerogativele constituţionale conferite executivului ca în anumite condiţii prevăzute expres şi limitat în Legea fundamentală, să dizolve parlamentul. Dizolvarea parlamentului nu este o sancţiune aplicată acestuia, ci o cale de rezolvare a unui conflict. În general, actorii politicii – şeful statului, Parlamentul (preşedinţii celor două camere, liderii grupurilor parlamentare) – şefii de partide deţin instrumentele politice şi juridice pentru a preveni crizele şi tensiunile sociale, stările conflictuale generate de incompetenţa sau chiar refuzul unei părţi de a colabora sau de a fi cooperantă în căutarea unei soluţii constituţionale pentru rezolvarea unei anumite probleme. În ultimă instanţă, se poate recurge la noi alegeri generale pentru formarea unui nou parlament şi a unei noi echipe guvernamentale.

În opinia prof. Sartori, există cel puţin trei varietăţi ale sistemului parlamentar: la o extremă se situează modelul britanic, în care prevalează autoritatea guvernului asupra parlamentului; la cealaltă extremă se detaşează sistemul parlamentar francez din timpul celei de a treia şi a patra republici (1871-1946 şi 1946-1958), cunoscut sub denumirea de „guvernare de adunare". Între cele două extreme, se situează regimul parlamentar aflat la discreţia partidelor politice[3].

---

[1] A se vedea, pe larg, *P. Lalumière, A. Demichel,* Les regimés parlamentaires européenes, PUF, Paris, 1978, p. 38-44.

[2] Când vorbim de răspunderea politică a Guvernului, ne referim la cerinţa ca acesta să se formeze doar în temeiul încrederii acordate de Parlament prin votul de învestitură şi să poată fi demis în cazul în care încrederea este retrasă, fie prin refuzul acordării încrederii (votul de neîncredere), fie ca urmare a aprobării unei moţiuni de cenzură.

[3] *G. Sartori*, op. cit., p. 115.

În modelul britanic de sistem parlamentar se practică aşa numita „guvernare de partid", în care partidul care obţine majoritatea mandatelor în adunarea legislativă creează un guvern pe care îl susţine în mod disciplinat împotriva opoziţiei. În cazul „guvernării de adunare" prevalează puterea parlamentului asupra guvernului, parlamentul fiind cel care constituie echipa executivă, adică cabinetul de miniştrii şi îi stabileşte câmpul de acţiune guvernamentală putând chiar să-l împiedice să funcţioneze[1].

În practica socială sunt întâlnite diferite variante de regim parlamentar, mai mult sau mai puţin depărtate de modelul original. Referindu-se la această diversitate, prof. Cadoux consideră pe bună dreptate că mecanismele constituţionale, tradiţiile naţionale şi jocul partidelor politice explică diferenţele adesea profunde, în funcţionarea parlamentarismului[2].

Prin simplificare metodologică, pot fi identificate următoarele trei posibilităţi constituţionale de deformare a modelului clasic de regim parlamentar:

a) preponderenţa câştigată de guvern, într-o evoluţie constituţională îndelungată, faţă de parlament. Caracteristica acestei „deformări", sau resortul constituţional al funcţionării unui asemenea regim, constă în prerogativa guvernului de a organiza alegeri parlamentare anticipate în caz de divergenţă cu parlamentul sau al imposibilităţii de rezolvare a unei probleme de interes naţional major. Noul parlament ca şi noul guvern care va fi format potrivit rezultatelor alegerilor anticipate, vor încerca să iasă din impasul ce a blocat actorii politici precedenţi;

b) preponderenţa parlamentului asupra executivului. În sistemul constituţional francez, Parlamentul a avut un rol precumpănitor faţă de puterea executivă în timpul celei de a III-a şi a IV-a Republici (între 1875-1958). Acest regim este cunoscut, aşa cum am arătat deja, şi sub numele de „regim de adunări". Reacţia la acest model nu a întârziat să apară, cel puţin în doctrină. Astfel s-a conturat teoria „parlamentului raţionalizat" care tinde să diminueze, să raţionalizeze atribuţiile forului legislativ şi să rebalanseze raporturile între parlament şi executiv;

c) întărirea prerogativelor şefului statului. Această deformare a modelului parlamentar teoretic este generată de intenţia şefului statului de a depăşi condiţia sa de organism constituţional lipsit de putere efectivă şi practic iresponsabil din punct de vedere politic. Prin urmare, se atribuie acestuia instrumente politico-juridice graţie cărora, şeful statului îşi poate impune voinţa faţă de Parlament. El rămâne, în continuare iresponsabil din punct de vedere politic dar încetează să fie o piesă de decor constituţional.

Există trei modalităţi de realizare a unei preponderenţe a şefului statului, şi anume:

a) stabilirea unei duble responsabilităţi a guvernului faţă de parlament, dar şi faţă de şeful statului care, însă, nu se subordonează puterii legislative (de exemplu, Portugalia).

b) menţinerea responsabilităţii Guvernului faţă de Parlament, concomitent cu învestirea cu puteri reale a şefului statului ales prin sufragiu universal şi direct. Şeful statului deţine o forţă deosebită, se bucură de prestigiu naţional şi este arbitru al celorlalţi actori politici. În doctrină, acest regim este denumit de mulţi autori „regim pre-

[1] Pentru completări, a se vedea *G. Pasquino*, Curs de ştiinţă politică, Institutul European Iaşi, 2002, p. 209-212.

[2] *C. Cadoux*, op. cit., p. 302.

zidențialist", „prezidențialism raționalizat". Se consideră că sistemul constituțional francez actual a pus în practică acest sistem.

c) asumarea de către șeful statului a funcției de premier (executivul monocefal), dar supunerea acestuia unui control politic exercitat de parlament. Acest sistem caracterizează unele sisteme constituționale africane care tind spre un sistem sau un regim politic prezidențial[1].

În sistemele parlamentare, partidele politice și, îndeosebi, avangarda lor legislativă – grupurile parlamentare – au un rol determinant în transformarea programelor politice în strategii de guvernare, printr-un proces decizional complicat care tinde să reunească într-un tot unitar guvernul și majoritatea parlamentară pe care acesta se sprijină. Într-un asemenea mecanism complex, care glisează între partide politice, guvern și parlament, guvernabilitatea depinde într-o măsură considerabilă de disciplina grupurilor parlamentare. Lipsa disciplinei de partid a membrilor grupurilor parlamentare reprezintă inconvenientul major al procesului de decizie la nivelul adunărilor legislative, de la aspecte relativ minore, cum ar fi, absențele de la ședințele comisiilor parlamentare și în plenul camerelor legislative, până la exprimarea votului împotriva proiectelor de lege promovate sau susținute de guvern. Cu alte cuvinte, susținerea sau nesusținerea guvernului reprezintă problema cardinală a regimurilor politice parlamentare. Ca atare, în aceste regimuri politice cine controlează partidul majoritar, controlează guvernul și parlamentul. De aceea, uneori, puterea sau influența liderului grupului parlamentar o întrece pe cea a președintelui Adunării reprezentative.

Abordăm această relație din perspectiva personalizării puterii șefului executivului, care este primul-ministru și nu din cea a fenomenului corupției. Partidele politice au rolul central în distribuirea autorității șefului de Cabinet, legitimat, totodată, ca șef al partidului de guvernământ.

Acest model prezintă variații în funcție de sistemul de partide. Astfel, într-un stat în care sistemul politic este bazat pe bipartitism, primul-ministru, fiind și șef al partidului, are o influență sporită asupra vieții politice. Dimpotrivă, într-un stat în care scena politică este ocupată de mai mult de două partide („două partide și jumătate" – cazul Germaniei Federale) primul-ministru deși se situează deasupra regulilor, împarte oarecum puterea cu ministrul reprezentant al partidului de coaliție (cazul raportului între cancelarul federal Gerhard Schröder și ministrul de externe al Germaniei, Joschka Fischer).

Această „împărțire" a puterii între cancelar și un ministru al cabinetului pe care îl conduce nu este instituționalizată, ci rezultă din jocul politic. Modelul bazat pe preeminența primului-ministru rezultată din poziția sa supraordonată față de ceilalți membrii ai Cabinetului (considerați inegali față de șeful guvernului), asigură condițiile pentru o guvernare susținută întrutotul de parlament. În consecință, guvernul își va îndeplini mandatul fără teama de a fi răsturnat de opoziție transpunându-și programul de guvernare în decizii politice validate de parlament.

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *C. Cadoux*, op. cit., p. 303, 304.

4.4. Regimul semiprezidenţial

Regimul semiprezidenţial se caracterizează în principal prin alegerea şefului statului prin vot universal direct şi prin răspunderea politică a guvernului faţă de parlament.

Franţa a instaurat un regim semiprezidenţial ale cărui caracteristici au fost accentuate prin Reforma constituţională din 1962. De asemenea, regimul politic consacrat prin Constituţia României, este caracterizat ca un regim semiprezidenţial.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul V
Accesul la putere

Capitolul I
Suveranitatea poporului

§1. Delimitări conceptuale

Ştiinţa dreptului constituţional şi în general ştiinţa politică foloseşte o paletă largă de termeni circumscrişi ariei exercitării puterii sau autorităţii publice. Ne referim, în acest sens, la termenii de „putere politică" sau „putere", „autoritate publică", „putere de stat", „democraţie", „suveranitate", ca şi la concepte înrudite cu acestea, cum ar fi: „dominaţie", „forţă de constrângere". Termenii respectivi pot să exprime fie fenomenul puterii ca atare, fie forma instituţionalizată a acesteia, adică instituţiile politice care exercită prerogative de putere sau de comandă.

Ca fenomen, puterea politică este concepută ca putere globală exercitată în cadrul colectivităţii, în scopul de a o organiza, de a o menţine şi de a o apăra[1], sau ca o capacitate generalizată de a obţine efectuarea unor îndatoriri obligatorii de către indivizi şi grupuri sociale într-un sistem de organizare colectivă, atunci când îndatoririle sunt legitimate prin legătura lor ca scopuri colective[2]. Politologul american R. Dahl definea puterea din perspectiva deciziei politice, afirmând că: „ A are putere asupra B, în măsura în care îl poate face pe B să facă ceva ceea ce B nu ar face altfel"[3]. Definiţia puterii formulată de Dahl în anii '50 este reluată ca definiţie de dicţionar[4]. Din perspectiva definiţiei lui Dahl, conceptul de putere se raportează la raporturile existente

---

[1] *T. Parson*, Politics and Social Structure, New York, 1969, p. 364. Puterea politică constă în dreptul (guvernantului) „de a face legi însoţite de pedeapsa cu moartea – şi, prin urmare, de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării şi conservării proprietăţii *(property)* şi de a folosi forţa colectivităţii *(community)* atât în executarea unor asemenea legi, cât şi în apărarea comunităţii *(commonwealth)* de vătămări aduse din afara ţării, toate acestea numai în vederea binelui public" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 52).

[2] *A. Etioni*, The Active Society, The Free Press, New York, 1968, p. 323.

[3] *R.A. Dahl*, „The Concept of Power", Behavioral Science nr. 2/1957. Pentru o mai extinsă şi dezvoltată analiză a conceptului de putere a se vedea studiul „Puterea" apud *R. Boudon*, Tratat de sociologie, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 220-235.

[4] Dicţionarul Oxford de politică defineşte puterea ca fiind „capacitatea de a-i determina pe oameni (sau lucrurile) să facă ceea ce altfel nu ar fi făcut". (Oxford, Dicţionar de politică, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 2001, p. 361). Dicţionarul Oxford de filozofie defineşte puterea unui individ sau a unei instituţii ca fiind capacitatea de a realiza ceva, pe cale legală, prin control ori prin influenţă (sau capacitatea de a mobiliza forţe economice, sociale sau politice

între două entități și anume între titularul puterii și destinatarul deciziei politice a acestuia, care poate fi individul, grupuri sau organizații sociale. Explicată prin natura ei, puterea este, ca atare, o relație, un raport social de un anumit tip. Aparent simplu, conceptul de putere cuprinde ansamblul elementelor ce pot și trebuie să apară într-o relație socială de acest tip. Relațiile de putere cuprind ca elemente legitimitatea, subordonarea, conducerea, autoritatea, influențarea și convingerea, dominația, constrângerea, consimțământul, controlul, capacitatea de manipulare, dar și cerința de ocrotire a drepturilor individului, precum și capacitatea de a mobiliza resurse și energii de o natură diversă (economică, financiară, socială etc.) pentru atingerea unor obiective dezirabile comunității.

Astfel definită, puterea exprimă capacitatea de a folosi setul de instrumente la care recurge titularul acesteia pentru obținerea unor obiective enunțate sau programate anterior și scontate. Privită ca acțiune politică specializată, puterea ne apare sub forma a trei subspecii: puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.

Tradițional, în afara celor trei categorii de putere (nu avem în vedere puterea politică, care este deținută de popor), nu mai există nicio subspecie de putere, deși constituțiile statelor fac referire nu numai la parlamente, guverne (și la șeful statului) și instanțe judecătorești, dar și la alte instituții publice, care deși exercită prerogative de putere (de stat), nu sunt incluse în ansamblul celor trei puteri tradiționale. Este vorba, de pildă, de instituția ombudsmanului, de tribunalele sau curțile constituționale, curțile de conturi s.a. Rămân în afara puterii, instrumentele de autoguvernare care permit unor colectivități cu o natură diversă să adopte decizii obligatorii în cadrul unor cvasi-relații de putere la anumite niveluri, fără intervenția fățișă și directă a statului, dar cu concursul acestuia și în cadrul legal stabilit de acesta. Ne referim în acest caz, în mod special, la inițiativele cetățenești în domeniul legislativ, la referendum și plebiscit sau la forme specifice de control cetățenesc asupra activității unor autorități publice.

Locke înțelegea prin puterea politică dreptul de a face legi însoțite de pedeapsa cu moartea – și prin urmare de toate pedepsele mai mici – în vederea reglementării și conservării proprietății *(property)*, și de a folosi forța colectivității *(community)* atât în executarea unor asemenea legi, cât și în apărarea comunității *(commonwealth)* de vătămări aduse din afara țării, toate acestea în vederea binelui public[1]. „Puterea unui om, în sens universal, este același lucru, cu mojloacele sale prezente pentru obținerea unui bine viitor întrezărit"[2]."

Sociologul Weber considera că „puterea înseamnă orice șansă folosită pentru a-ți impune propria voință în cadrul unei relații sociale, chiar împotriva unei rezistențe și indiferent de elementele pe care se bazează această șansă".[3] G. Burdeau consideră că puterea este o forță născută din conștiința socială, destinată să conducă grupul social (societatea) în căutarea „Binelui comun" și capabilă să impună în caz de nevoie mem-

---

în vederea atingerii unui rezultat (Oxford, Dicționar de filozofie, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1999, p. 332).

[1] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 52.

[2] *E.-M. Socaciu* (coord.), Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iași, 2001, p. 23.

[3] *M. Weber*, Economie et societé, vol. I, Plon, Paris, 1971, p. 56.

brilor grupului atitudinea pe care ea o comandă[1]. „Binele comun" al societății trebuie să fie convertit de guvernant în binele fiecărui individ, prin apărarea libertăților sale publice și prin garantarea proprietății și a bunurilor de care dispune acesta, potrivit legii. Dacă „Binele comun" nu are o reflecție la nivel individual, de care individul să fie mulțumit, nu va valora decât ca bine al unui grup conducător.

Aceste definiții privesc puterea politică ca o capacitate colectivă abstractă, inerentă vieții sociale organizate politic și nepersonalizată, aparținând întregii colectivități umane rezidente pe un anumit teritoriu, constând în forța de a impune respectarea generală a anumitor comandamente sociale. Se poate lesne observa că definițiile puterii politice enunțate conțin, totodată, și elemente organizatorice capabile să impună unor indivizi sau grupuri diverse îndatoriri (prescripții) juridice în interesul general. Definiția puterii formulată de prof. Tudor Drăganu surprinde tocmai aceste elemente. În opinia prof. Drăganu, puterea ar consta în capacitatea de a lua, pe calea unor manifestări de voință unilaterale și în afara oricărei subordonări față de vreo autoritate superioară sau concurentă, măsuri obligatorii, susceptibile de a fi impuse respectului general cu ajutorul forței de constrângere care a fost constituită în acest scop[2].

Într-un mod asemănător, prof. Deleanu definește puterea ca ansamblul sau sistemul relațiilor de putere constituite într-o societate istoricește determinată, exprimând autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora pentru realizarea unui scop comun, asumat de membrii colectivității sau impus acestora de către cei care exercită puterea[3].

Se poate ușor observa că cei doi autori nu se referă la conceptul de putere politică ca fenomen, ci la forma instituționalizată a acesteia, adică la puterea de stat. Din aceeași perspectivă instituționalizată, puterea a fost definită ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi de a schimba comportamentul altor indivizi sau grupuri în sensul dorit[4] sau abilitatea de a-i face pe alții să facă ceea ce dorești de la ei, presupunând că aceasta este diferit de ceea ce ar fi dorit să facă, dacă nu ar fi fost siliți să se supună altei voințe[5].

În concepția marxistă, puterea este abordată din perspectiva materialist-dialectică, ca un fenomen aflat în legătură directă și necesară cu natura economică și componentele sociale ale sistemului politic. Potrivit unei asemenea perspective, puterea apare ca o formă a dominației de clasă care are o triplă înfățișare: politică, economică și socială. Marx și Engels fundamentează teoria potrivit căreia puterea este un produs social, un rezultat al contradicțiilor sociale. Potrivit teoriei marxiste, în capitalism puterea apare ca o personificare a capitalului și se fundamentează pe puterea economică a burghe-

---

[1] *G. Burdeau*, Traite de Science Politique, vol. I, LGDJ, Paris, 1966, p. 406.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 203.

[3] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Cugetarea, București, 1991, p. 13. În legătură cu fenomenul puterii și evoluția formelor de putere existente în societate, a se vedea și *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. I, LGDJ, Paris, 1979, p. 10-17.

[4] *H. Lasswell, A.D. Kaplan*, Power and Society: A Framework for Political Inquiry, New Haven, Yale University Press, p. 76.

[5] *G. Ponton, P. Gill*, Introduction to politics, Blackwell, Oxford, 1988, p. 50.

ziei[1]. Cu alte cuvinte, puterea economică se manifestă ca putere de clasă şi, totodată, ca putere politică[2]. Lenin şi-a însuşit teza marxistă, potrivit căreia puterea are caracter de clasă. Şi în concepţia lui Lenin, clasa dominantă din punct de vedere economic este dominantă şi din punct de vedere politic, asuprind alte clase sociale.

Studiul naturii, esenţei şi al formelor de manifestare a puterii nu este un obiectiv exclusiv al ştiinţei politice. O seamă de autori, din antichitate până în epoca modernă, s-au aplecat asupra problemelor originii, legitimităţii şi conţinutului puterii.

Numeroase au fost contribuţiile autorilor la analiza aspectelor intrinseci ale puterii (dominaţie, forţă, constrângere, supremaţie ş.a) sau corelative ale acesteia (prestigiu, influenţă, manipulare, ş.a). Nu au fost ocolite problemele preminenţei puterii laice sau, după caz, ale puterii papalităţii. Din amplitudinea abordărilor teoretice, ale analizelor ştiinţifice, chiar şi a simplelor referiri la natura şi formele de exprimare a puterii, rezultă că aceasta este una dintre cele mai importante probleme ale raportului individ – societate, precum şi ale grupurilor şi colectivităţilor sociale, fiind, în acelaşi timp, o problemă cardinală a organizării vieţii în societate.

Nu putem avea pretenţia de da o definiţie exactă şi completă a conceptului de putere dacă îl analizăm la modul general. Aceasta, deoarece cuvântul putere este polisemantic. Puterea poate fi abordată la modul general, filozofic ca o forţă sau capacitate de a acţiona într-un anumit sens. Puterea trebuie, însă analizată empiric, prin raportare concretă la mediul în care se aplică. Acest mediu poate fi natural, uman, social, economic, politic, financiar etc. Vorbim astfel de forţele sau de puterea naturii, de putere socială, de puterea economică a unui stat sau a unui grup industrial, de puterea politică sau de puterea financiară a unei bănci, ori de puterea militară de distrugere a unei unităţi de blindate. Putem vorbi, de asemenea, de puterea Bisericii. Exemplele de utilizare a noţiunii de putere pot fi multiplicate în analiza politică a acesteia, întrucât ştiinţa politică raportează puterea la societate, ori aceasta se compune dintr-un conglomerat de componente de natură extrem de diversă.

Studierea empirică a puterii presupune o anumită metodologie de cercetare, care să conţină un set de reguli elementare şi generale, care pot fi, însă, completate după caz, de anumite reguli de detaliu. Regulile generale de studiere empirică a puterii privesc titularul puterii şi cine o exercită, asupra cui se exercită, ce se urmăreşte prin exercitarea puterii, care sunt instrumentele de exercitare a puterii şi cum sunt receptate de cei asupra cărora se exercită puterea, care este rezultatul concret al exercitării puterii şi

---

[1] A se vedea *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. politică, Bucureşti, 1979, p. 60.

[2] Ibidem. Pentru completări, a se vedea *C. Ionescu,* Reflecţii critice privind analiza teoriei marxiste a statului, R.D.P. nr. 2/2002. Potrivit teoriei marxiste a statului, puterea politică este o funcţie socială fundamentală, care constă în adoptarea deciziilor privind ansamblul societăţii globale şi în aducerea la îndeplinire a acestora cu ajutorul autorităţii suverane şi a supremaţiei puterii publice. În această concepţie, rolul esenţial al puterii politice constă în a asigura, corespunzător cu interesele claselor sau categoriilor sociale care o deţin şi o exercită, coeziunea şi funcţionalitatea diferitelor structuri şi organisme ale societăţii. Puterea politică exprimă, astfel, ansamblul social al conducerii, mijlocul principal de reglementare a proceselor sociale. Datorită ei, legătura cu unitatea acestor procese este asigurată potrivit voinţei clasei dominante, iar exercitarea funcţiilor generale, care decurg din natura societăţii respective este subordonată intereselor acestei clase (Dicţionar politic, Ed. Politică, Bucureşti, 1975, p. 487).

cum influențează acest rezultat politica generală a celui care utilizează puterea (reciclarea puterii într-un sistem democratic de guvernământ).

Orice discuție privind natura puterii (analizată empiric) presupune o discuție corelativă a naturii statului și a societății, întrucât cele trei noțiuni sunt indisolubil legate una de alta. Nu poate exista putere în afara statului și a societății, după cum statul nu poate exista și nu poate fi organizat fără a se recurge la putere. Fiind raportată la o societate determinată, cu o anumită stratificare socială și cu anumite interese, cu o natură extrem de diversă, puterea, ca fenomen social, va fi utilizată pentru realizarea onor obiective dezirabile grupului sau individului aflat la conducere, cu alte cuvinte, agentului social care guvernează. Acesta va deține puterea de a-i obliga pe alții să se conformeze deciziilor sale.

Într-o accepțiune generală *puterea reprezintă capacitatea organizată și durabilă a unui agent social de a impune altora să îndeplinească sau să realizeze obiective determinate pe care și le propune în interes personal sau general.* Puterea poate fi considerată și ca o aptitudine a unui agent social de a-i convinge sau obliga pe alții să producă durabil rezultate scontate.

O asemenea accepțiune a puterii presupune, în primul rând, o relație socială între agentul social – care deține și exercită puterea – și un grup de indivizi asupra căruia agentul acționează, obținând de la acesta și de la fiecare individ în parte un anumit rezultat, concretizat, în esență, într-un act de supunere. Iată deci că puterea apare, pe de o parte, ca o aptitudine abstractă virtuală, substanțială, de a face, și pe de altă parte, ca relație între un agent și un grup. De aceea, puterea capătă, în acest sens, forța de a o face sau de a se impune asupra altora pentru a se produce efectele scontate, prevăzute în mod deliberat și conștient de un agent social. Rezultatele la care acesta ajunge prin utilizarea puterii pot fi anticipate de agent, planificate conștient, sau pot fi în afară de acestea și rezultate accesorii, nescontate inițial.

În stare abstractă, virtuală, puterea este latentă și, ca atare, nu produce efecte. Dacă puterea este utilizată pentru realizarea unor obiective planificate conștient, ea devine manifestă, agentul care o utilizează așteptând oricând să obțină rezultatele scontate. Obținerea acestor rezultate depinde de mai mulți factori, și anume: resurse, modul de organizare a puterii, ierarhizarea ei pe structuri de putere, împletirea constrângerii cu forța de convingere, proiectarea unor obiective dezirabile unei mulțimi de subiecți aflați în relații de subordonare față de agentul care deține puterea ș.a. Este inevitabil ca pe parcursul exercitării puterii, agentul care o deține să nu întâmpine rezistență, opoziție. De aceea, spunem că utilizarea puterii este potențial conflictuală, chiar dacă conflictul nu este deschis sau manifest. Raporturile de putere sunt tendențial conflictuale.

Din punct de vedere instituțional, puterea se obiectivează în diverse organisme, cărora le sunt delegate de către popor atribuții sau funcții de putere. Puterea astfel instituționalizată, apare sub forma puterii de stat și este exercitată de acesta în ansamblul său și în mod specializat și distinct de diverse organisme ale sale. Din această perspectivă, statul apare ca titular exclusiv al forței de comandă și dominațiune pe care o utilizează în mod legitim.

Atât ca fenomen cât și ca formă instituționalizată a acestuia, puterea se raportează în mod necesar la un titular căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă sta-

tul exercită o putere delegată, limitată sau circumscrisă realizării anumitor obiective sociale de interes general („Binele comun"), se pune întrebarea cine este titularul puterii globale? Acesta nu poate fi decât un individ sau poporul ori, după caz, naţiunea, care deţine în mod natural puterea politică (suveranitatea). Poporul sau naţiunea este titularul absolut al puterii politice, adică al suveranităţii, pe când statul (autorităţile/puterile publice) este titularul puterii de stat încredinţate (delegate) în mod legitim de popor.

Raporturile reciproce între guvernaţi (titularul puterii politice) şi guvernant (titularul puterii în stat) apar, pe de o parte, ca transfer de către cei guvernaţi a exerciţiului unora dintre prerogativele puterii politice şi în controlul înfăptuit de ei asupra „celor aflaţi la putere", iar pe de altă parte, ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucţiuni impuse de agenţi politici specializaţi (guvernanţi) membrilor colectivităţii, individual sau grupaţi pe criterii sociale, politice, profesionale, economice ş.a.

Distincţia între putere politică şi putere de stat a fost făcută cu foarte multă vreme în urmă. Romanii, de pildă, foloseau noţiunea de *potentia* pentru a desemna autoritatea naturală, forţa de influenţă a unui individ sau grup faţă de alţi indivizi sau grupuri şi noţiunea de *potestas* în sensul de instituţie publică care exercită efectiv forţa. *Potentia* îşi are legitimarea în suveranitatea poporului *(in populo)*, pe când potestas rezidă în voinţa Senatului *(in Senatu sit)*.

O distincţie asemănătoare se face şi în sociologia politică modernă. Astfel, Maurice Duverger, într-o lucrare mai veche, preciza că „numim aici putere *(pouvoir)* ceea ce alţii denumesc autoritate. Puterea (*pouvoir*) este forma de influenţă (sau de putere/*puissance*) care este instituită de normele, credinţele şi valorile societăţii în care se exercită"[1]. Între *potentia* şi *puissance* există un raport de echivalenţă. Astfel, *potentia* sau *puissance* este esenţialmente unică, în timp ce *potestas*, respectiv *pouvoirs*, sunt multiple (puterea părintească, puterea militară, puterea şefului ierarhic, puterea de stat, puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească).

Este necesar de reţinut că fiecare epocă istorică are concepţia sa despre esenţa, legitimitatea, conţinutul şi modalităţile de exercitare a puterii. Raportarea conceptului modern de putere la realităţile politice din statele antichităţii, dezvăluie că acestea nu întruneau în totalitate trăsăturile actuale ale puterii. Deşi nu se poate tăgădui că Statele-Cetăţi ale Greciei antice sau Republica romană, ori Imperiul roman, precum şi marile imperii asiatice, erau formaţiuni statale, acestea nu întruneau caracteristicile moderne ale fenomenului statal. În acea vreme, ca de altfel şi în Evul Mediu, monarhia şi statul formau o unitate indisolubilă, regele întruchipând însăşi ideea de organizare politică. În aceste state, puterea publică era socotită un atribut personal al monarhului şi se confunda cu persoana acestuia. Chiar şi teritoriul statului avea acelaşi regim juridic cu cel al bunurilor cuprinse în patrimoniul Coroanei, putând fi împărţit, înstrăinat de monarh potrivit bunului său plac[2].

Trebuie observat, în acest sens, că numai statul are, prin tradiţie, vocaţia să i se încredinţeze exerciţiul puterii (*potestas/pouvoirs*). Biserica, de pildă, deşi a pretins cu

---

[1] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, PUF, Paris, 1968, p. 167.

[2] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, op. cit., p. 94.

secole în urmă că deține autoritatea temporală și, chiar, a exercitat-o, este în vremurile moderne separată de stat și nu își arogă vreun rol activ în conducerea efectivă a statului[1]. În prezent, statele au un eminamente caracter laic, evidențiat, chiar, în textele constituționale. Astfel de pildă, potrivit art. 2 din Constituția Franței, aceasta este o republică laică[2]. Și în constituțiile celorlalte state europene se stipulează, într-un mod sau altul, distincția între stat și biserică. În primul rând, laicitatea semnifică separația totală între stat și cultele religioase. Această separație este ambivalentă, întrucât statul este sustras în întregime influenței religiei, iar aceasta scapă complet de ascendența pe care ar avea-o asupra ei statul[3]. Nici partidele, sindicatele, nici alte organizații sociale ale societății civile, nu pot primi prin delegație și nu își pot aroga prerogative ale puterii statale.

Rațiunea delegării de către popor a anumitor prerogative de putere unor autorități publice specializate, aflate sub controlul său, este asigurarea, pe această cale, a siguranței colective a tuturor cetățenilor. Ca să se asigure un climat de pace socială și ordine într-o comunitate umană, este necesar ca interesele și voința fiecărui individ

---

[1] Deși este unanim admis că Biserica nu se implică în politică, sunt cazuri când din amvon prelații „îndeamnă" credincioșii să adopte o anumită conduită politică, să voteze sau să nu voteze anumiți candidați propuși de partide neagreate de Biserică. Clerul catolic din Polonia și-a manifestat opțiunea electorală și sprijinul în campania prezidențială din Polonia din toamna anului 1995 pentru Lech Walesa, cerând credincioșilor să-l voteze pe acesta. De asemenea, se afirmă rolul determinant al Bisericii catolice (chiar al Papei Ioan Paul al II-lea) în prăbușirea comunismului. Papa Ioan Paul al II-lea nu a infirmat niciodată acest rol, mărturisind chiar: „Cred că se poate vorbi de un rol determinant al creștinismului ca atare, al conținutului său, al mesajului său religios și moral (în prăbușirea regimurilor totalitare comuniste, n.n.), al modului său intrinsec de apărare a persoanei umane și a drepturilor acesteia. Eu nu am făcut altceva decât să reamintesc, să repet, să insist că acesta este un principiu care trebuie respectat: mai ales principiul libertății religioase – dar nu numai acesta, ci toate libertățile proprii persoanei umane" (a se vedea interviul acordat de Papa Ioan Paul al II-lea ziarului italian *La Stampa* și publicat la 2 noiembrie 1993. Interviul este preluat și publicat de revista „Societate și cultură" nr. 1/1994, p. 12-20). Deși aflată la începuturile Evului Mediu în conflict deschis cu regalitatea, Biserica i-a îndemnat pe credincioși să se supună cârmuirii guvernanților servindu-se ca argument de un fragment din Epistola către romani a Sfântului Apostol Pavel: „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de Dumnezeu sunt rânduite. Pentru aceea, cel ce se împotrivește stăpânirii se împotrivește rânduielii lui Dumnezeu. Iar cei ce se împotrivesc își vor lua osânda" (Cap. 13.1.2. Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, București, 1992, p. 1288).

[2] A se vedea *J. Baubérot*, La laicité. Evolutions et enjeux, în Probleme politiques et sociaux, La documentation Française, nr. 768, 7 iunie 1996. Fostul ministru francez de externe, M. Schumann, membru al Mișcării Republicane Populare, partid de obediență democrat-creștină declara în Adunarea Constituantă din 1958 că laicitatea statului semnifică independența sa față de orice autoritate care nu este recunoscută de întreaga națiune, în scopul de a-i permite să fie imparțial față de fiecare membru al comunității naționale și a nu favoriza niciun segment al națiunii.

[3] *M. Barbier*, La laicité, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 84. A se vedea și: *J. Bousinesq*, La laicité française. Mémento juridique, Editions du Seuil, Paris, 1994, p. 27-29; *E. Poulat*, La République et les religions, La Croix, Paris, 12 februarie, 1993; *F. Champion*, Entre laicisation et sécularisation. Des rapports Eglise-Etat dans l'Europe communantaire, Le Debat nr. 77/1993, Gallimard, Paris, p. 46-48.

să se topească într-o voință generală unică, exprimată și impusă la nevoie prin forță fiecărui individ de către autorități publice desemnate în mod legitim. Este esențial ca atât desemnarea autorităților publice cărora li se deleagă prerogative de putere, cât și exercitarea ca atare a acestora, să se facă în mod legitim.

Este un adevăr incontestabil că puterea de stat nu poate fi menținută decât în măsura în care structurile de putere sunt legitime, iar deciziile politice, inclusiv legile, exprimă voința generală și nu sunt folosite împotriva unei părți a populației. Legimitatea unei puteri statale poate fi privită dintr-o dublă perspectivă: ca act al desemnării structurilor de putere (cucerirea sau actul de întemeiere a puterii); ca asigurare a concordanței între conținutul deciziilor politice si așteptările celor guvernați. M. Duverger consideră, în acest sens, că singura sursă a legitimității unei puteri constă în faptul că este conformă schemei de legitimitate definită de sistemul de valori și norme al colectivității în cadrul căreia se exercită și că asupra acestei scheme există un consens în interiorul colectivității[1].

Astfel privită, puterea statală se bazează pe dominație și forță de constrângere, trăsături care la rândul lor trebuie să fie legitime. Se poate face, din acest punct de vedere, o distincție netă între putere și autoritate. Autoritatea nu se confundă cu puterea, deși se întemeiază pe aceasta. Fără sprijinul puterii de stat nu ar exista autoritate politică. Raportul între autoritate și puterea de stat, ca atare, are la bază factori distincți, de care depinde fiecare. Astfel, puterea statului presupune folosirea constrângerii materiale, a forței, pe când autoritatea, care se întemeiază pe legea adoptată de organismele competente și legitime, se asigură prin respectarea de bună voie a deciziilor (legilor). Numai în cazul nerespectării acestora se recurge la forța de constrângere a statului.

În cazul în care autoritățile publice cărora li se deleagă prerogative de putere abuzează de ele și guvernează în mod tiranic, poporul are dreptul de a se răzvrăti împotriva statului, recurgând, în acest caz, la violență și insurecție. Dreptul la răzvrătire este legitim numai dacă se exercită ca o reacție la tiranie. Pe această cale, s-a justificat chiar și tiranicidul. Fundamentele teoretice ale unui asemenea drept le regăsim din abundență în scrierile antichității grecești și romane, precum și în operele filozofice ale unor gânditori din Evul Mediu[2]. Sfântul T. d'Aquino face cunoscută teoria tiranicidului, susținută prin invocarea unor texte din Vechiul Testament, potrivit cărora poporul lui Israel a fost pedepsit de Dumnezeu cu căderea pentru 18 ani în robia moabiților, conduși de regele Eglon. Socotit tiran, acesta a fost ulterior ucis prin viclenie de Aod[3]. T. d'Aquino explică însă că învățăturile apostolice dezavuează pedepsirea tiranilor[4]. Chiar acceptarea de către Hristos Mântuitorul a crucificării sale este un argument

---

[1] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, PUF, Paris, 1973, p. 177.

[2] A se vedea, în acest sens: *Cicero*, De oficiis; *J. de Salisbury*, Polycraticus sive de nugis curialium et vestigiis philosoforum (1159); *T. d'Aquino*, Summa Theologica (1272); *J. Mariana*, De Rege et regis institutione (1598); *W. Occam*, Tractatus potestatis ecclesiae.

[3] Vechiul Testament, Judecătorii, 3, 15-30.

[4] În prima se epistolă sobornicească, apostolul Petru îndeamnă pe ce aflați în robie: „Slugilor, supuneți-vă stăpânilor voștri, cu toată frica, nu numai celor buni și blânzi, ci și celor uricioși. Căci aceasta este plăcut lui Dumnezeu, să sufere cineva întristări pe nedrept, cu gândul la El" (*I Petru*, 2, 18 -19).

pentru renunţarea de către creştinism la dreptul de opune rezistenţă regimului politic opresiv, şi chiar la dreptul la insurecţie[1].

§2. Raportul între puterea politică şi puterea de stat

Puterea, ca atare, a existat şi s-a manifestat ca act de comandă, de dominaţie şi de constrângere în orice colectivitate umană. În societăţile umane rudimentare, primare, o astfel de putere avea caracter conjunctural şi se exercita individual sau colectiv, dar neorganizat asupra altor indivizi. De-abia odată cu apariţia organizării sociale s-a pus instinctiv problema asigurării unei coeziuni a grupului care să capete caracter permanent. Unica modalitate pentru atingerea acestui scop era utilizarea sistematică a puterii de către un individ sau un grup restrâns şi stabilirea prin intermediul ei a unui ansamblu de prescripţii obligatorii pentru întregul grup[2]. Este un adevăr de netăgăduit că puterea este inerentă societăţii, fiind o componentă esenţială a acesteia. Nu este de conceput organizarea societăţii fără existenţa unui centru de putere care să stabilească coordonatele organizării şi conducerii sociale. Puterea se manifestă, în acest sens, pe un teritoriu delimitat pentru a impune reguli de conduită, un anumit comportament social unei comunităţi determinate de indivizi. În acest context este de presupus că puterea se manifestă prin constrângere, centrul de putere având monopolul constrângerii legitime. Pe măsura întăririi statului apare un fenomen de structurare sau instituţionalizare a puterii. Altfel spus, puterea se exercită în cadrul unui sistem având structuri şi reguli proprii. Funcţionarea sistemului este asigurată de indivizi care acţionează asupra colectivităţii prin metode bine stabilite.

Este nevoie de putere pentru a consfinţi asociaţia, a-i garanta continuitatea, a-i întări normele. Pe scurt, puterea sprijină ordinea fundamentală a societăţii şi organizarea socială în cadrul ei. Puterea stă în spatele fiecărei asociaţii şi îi susţine structura. Fără putere nu există nicio organizaţie şi nicio ordine[3].

Din momentul apariţiei statului se poate vorbi de o adevărată putere de stat, fără a se face distincţia între aceasta şi puterea politică. De altfel, într-o asemenea fază de dezvoltare a societăţii omeneşti, nici nu se punea problema unei puteri aparţinând în mod natural întregului grup social. Numai în ştiinţa politică modernă există preocuparea pentru analiza comparativă a puterii politice şi puterii de stat.

Între categoria de putere politică şi cea de putere de stat există un raport de la întreg la parte. Profesorul Muraru analizează acest raport şi precizează că trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice[4]. Puterea de stat este o putere specializată şi delegată de popor în calitatea sa de titular al puterii politice, anumitor organisme sau autorităţi publice denumite şi puteri (legislativă, executivă şi judecătorească).

---

[1] „Guvernarea regală trebuie în aşa fel stabilită, încât regelui să nu îi fie oferită ocazia de a institui tirania. În acelaşi timp, puterea acestuia să fie temperată astfel încât să nu poată înclina uşor către tiranie" (*T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 39).

[2] A se vedea, în acest sens, *V. Măgureanu*, Puterea politică şi sistemul social, în Puterea politică şi sistemul social, Ed. Politică, Bucureşti, 1985, p. 15.

[3] *R. Bierstedt*, Power and Progress. Essay on Sociologal Theory, McGraw-Hill, New York, 1975, p. 234-235.

[4] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 5.

Puterea de stat este astfel o putere derivată şi condiţionată de puterea politică deţinută de popor[1]. În afara acestei condiţionări, puterea de stat ar fi o putere concurentă şi egală ca pondere cu puterea politică. Faptul că puterea de stat este o putere delegată sau, altfel spus, o putere derivată şi condiţionată, înseamnă că ea nu poate fi opusă poporului şi folosită împotriva şi pentru împilarea acestuia. Tocmai de aceea, puterea de stat este legitimă dacă rezidă în puterea suverană a poporului. Puterea de stat nelegitimă este o putere rezultată din uzurparea puterii legitime sau a puterii exercitate împotriva poporului.

Forţa de dominaţie, constrângerea exercitată de stat se întemeiază pe o voinţă superioară, care este cea a poporului sau a naţiunii. Nu este însă vorba de suma aritmetică a voinţelor individuale, ci de o voinţă colectivă şi abstractă, rezultată din consimţământul tacit al indivizilor, dar şi din conştientizarea de către popor a rolului şi forţei sale în cadrul delimitat al unui teritoriu. Voinţa colectivă supraindividuală a poporului se află la temelia puterii (suveranităţii) acestuia şi constituie conţinutul său, în timp ce statul (puterea de stat reprezintă „forma politică", exteriorizată instituţional a suveranităţii poporului.

Puterea politică este denumită uneori suveranitate, întrucât în cadrul teritoriului statal nu există o altă putere care să o restrângă sau să o concureze. Ea deţine un loc suprem faţă de orice alte forme de autoritate, cum ar fi cea bisericească, a familiei, a şcolii sau chiar a statului. Este adevărat că în unele lucrări se foloseşte sintagma „putere de stat suverană". Aceasta nu înseamnă că puterea respectivă s-ar opune suveranităţii poporului, deoarece poporul poate retrage sau refuza să reînnoiască atributele de putere autorităţilor statale abilitate să exercite puterea de stat, sau persoanelor ca atare care compun autorităţile în cauză, după cum poate să modifice structura aparatului statal şi atribuţiile concrete repartizate în cadrul acestuia.

De asemenea, puterea politică este suverană în sensul că în interiorul statului ea este supremă şi nu concurează cu nicio altă putere de acelaşi tip. În virtutea suveranităţii (puterii) sale, poporul este îndreptăţit să ia orice decizie, să determine natura regimului politic, forma de guvernământ sau structura de stat, să se autoguverneze, sau să decidă liber asupra bogăţiilor sale naturale ş.a. Pe plan extern, poporul se bucură, în virtutea aceleiaşi suveranităţi, de tratament egal faţă de alte popoare.

Ca autoritate supremă, puterea politică nu depinde de nicio altă putere. În acest sens, spunem că puterea politică este o putere suverană. Afirmaţia este deplin valabilă atât pentru puterea politică privită ca *potentia* sau *puissance* cât şi pentru puterea privită ca putere de stat *(potestas/ pouvoirs)*.

Conţinutul suveranităţii poporului este – aşa cum se poate observa – foarte general, pe când conţinutul puterii de stat este extrem de specializat şi variat. O altă deosebire între puterea politică (suveranitate) şi puterea de stat constă în faptul că puterea politică nu îşi schimbă conţinutul în procesul de dezvoltare socială a unei naţiuni, pe când puterea de stat îşi modifică conţinutul şi mijloacele de exercitare de la o etapă la alta a evoluţiei statului, potrivit voinţei Guvernantului şi intereselor generale ale naţiunii, definite ca atare de acesta.

---

[1] „Principatul apare fie ca rezultat al voinţei poporului, fie al celor puternici, după cum una sau alta din aceste părţi are prilejul să o facă" (a se vedea *Machiavelli*, Principele, B.P.T., Bucureşti, 1995, p. 48). Aici autorul se referă la stat ca atare şi nu la puterea de stat.

Suveranitatea se raportează la popor în ansamblul său, pe când puterea de stat presupune constituirea unor elite sau a unei clase politice care își asumă un anumit rol în organizarea și conducerea societății. În raport cu poporul suveran, elitele conducătoare beneficiază numai de autoritate față de „mulțimea cârmuită", ceea ce și explică de altfel „setea de putere politică" a acestora și predispoziția lor pentru tiranie, observată de Montesquieu în lucrarea Despre spiritul legilor[1] și de mulți alți erudiți ai Renașterii, înaintea sa.

Puterea politică (suveranitatea) nu se erodează în timp, nu își schimbă esența și conținutul, pe când puterea de stat este funciarmente o putere predispusă schimbărilor, atât în ceea ce privește conținutul și formele de exercitare, cât și în ce privește titularul. Clasa politică sau elitele conducătoare se schimbă în funcție de voința suverană a poporului (în democrațiile constituționale), pe când titularul puterii politice – poporul – rămâne neschimbat, indiferent de procesul trecerii de la o generație la alta sau de la un regim politic la altul.

Puterea politică este un element constitutiv al puterii statului. Relația dintre cele două concepte nu este însă unilaterală. Dacă puterea politică stă la baza puterii de stat aceasta consolidează puterea poporului prin formele multiple pe care i le oferă pentru a se exterioriza și materializa în acte de putere (legi). Chiar și societatea civilă (partidele politice, sindicatele, presa, organizații neguvernamentale, opinia publică în general) sprijină puterea suverană a poporului. Societatea civilă este ea însăși o *potentia* într-un sens derivat din cel originar. De aceea, societatea civilă se poate opune autorităților statale tiranice, dar nu și puterii, al cărui titular este poporul[2].

Puterea politică (suveranitatea poporului), ca și puterea de stat, sunt esențialmente unice, în sensul că nu pot fi concurate în mod legitim de alte puteri de același tip[3]. Obstrucția puterii politice a poporului de către o altă putere echivalează cu pierderea suveranității poporului respectiv. Aceasta este urmarea unei agresiuni din partea unei alte puteri.

Se mai impune observația că poporul, respectiv națiunea, constituie unicul titular al puterii politice. Numai poporul în întregul său, cu excluderea oricăror segmente ale acestuia, este îndreptățit să uzeze de puterea sa. Minoritățile naționale nu pot invoca, chiar în statele multinaționale, atributele puterii suverane. Unele constituții stabilesc expres că suveranitatea nu poate fi exercitată în nume propriu de grupuri sociale sau de persoane. Nici chiar statul nu poate pretinde că exercită în nume propriu suveranitatea, deoarece ar însemna să se substituie poporului ca atare.

§3. Trăsăturile generale ale puterii politice și ale puterii de stat

Jean Bodin înțelege prin suveranitate puterea absolută și perpetuă a unei republici sau a unui stat. Gânditorul francez are în vedere, de fapt, caracteristicile a două forme

---

[1] „Experiența de totdeauna ne învață că orice om care deține o putere este înclinat să abuzeze de ea și că el merge mai departe așa, până ce dă de granițe. Cine ar spune așa ceva? Însăși virtutea are nevoie de îngrădiri. Pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere" (*Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 194).

[2] *A. Seligman*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992, p. 143.

[3] Este imposibilă noțiunea a două sisteme de norme simultan valabile, deși independente și izolate unul de altul (a se vedea *H. Kelsen*, Teoria generală a statului, București, 1928, p. 30).

de guvernământ: republica, în care titular al suveranității este poporul și monarhia, în care suveran este regele. În concepția lui Jean Bodin, suveranitatea este absolută și permanentă ca stare de fapt, transmițându-se de la o generație la alta sau prin succesiune ereditară, în cazul monarhiilor.

În doctrina constituțională modernă se consideră că puterea politică (suveranitatea) are următoarele trăsături generale:

a) unicitatea;

b) indivizibilitatea;

c) inalienabilitatea;

d) imprescriptibilitatea.

Caracterul unic al suveranității constă, așa cum am arătat deja, în inexistența unei alte puteri de aceeași natură, care să o concureze. Dacă puterea politică (suveranitatea) a poporului este unică, rezultă că și puterea de stat este esențialmente unică, ceea ce nu exclude departajarea și exercitarea separată a funcțiilor statului.

Indivizibilitatea puterii politice indică imposibilitatea fragmentării acesteia în cotepărți aparținând unor titulari diferiți. Faptul că alegătorii exercită individual o anumită prerogativă de putere suverană (dreptul de vot) nu se opune indivizibilității puterii poporului. Exercitarea dreptului de vot, ca și consultarea directă a corpului electoral prin referendum sau plebiscit, constituie o formă de exercitare a unor prerogative de putere politică care nu se transmit de către națiune, prin delegația statului. Dacă întreaga putere politică ar fi transmisă statului nu s-ar mai putea vorbi concomitent de suveranitate și putere de stat. G. Burdeau a arătat, de altfel, că instituționalizarea puterii nu este niciodată totală[1].

Deținerea și exercitarea dreptului de vot se asigură ca un drept natural, subiectiv al fiecărui individ și nu în cadrul de reprezentare de tip națiune-individ. Dreptul de vot aparține prin esență individului și nu națiunii[2]. Este adevărat că recunoașterea și exercitarea dreptului de vot sunt condiționate de stat prin sistemul unor restricții (majoratul politic, demnitate civică și capacitate psiho-fiziologică – excluderea alienaților sau debililor mintal interzișii). Aceasta nu înseamnă însă că națiunea ar refuza dreptul de vot unor indivizi, ci puterea de stat.

Caracterul inalienabil pune în evidență că națiunea nu își poate înstrăina definitiv și irevocabil suveranitatea[3], fie unei persoane sau grup de persoane, fie unor organizații internaționale. Statul, însă, are dreptul în anumite condiții să renunțe la anumite prerogative ale puterii sale suverane.

Imprescriptibilitatea puterii politice face ca aceasta să existe atât timp cât există titularul ei: poporul sau națiunea.

Aceleași patru caracteristici ale puterii politice le regăsim la puterea de stat. Pe lângă acestea, puterea de stat întrunește și unele trăsături specifice:

a) este o putere transmisă prin delegație de către națiune unor organisme care exercită conducerea de stat;

b) este o putere de dominație și constrângere;

---

[1] *G. Burdeau*, op. cit., p. 490-492.

[2] Pentru un punct de vedere contrar, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 164 (alegătorii nu exercită un drept individual, ci o funcție socială, înfăptuită în numele societății).

[3] Ibidem, p. 165.

c) este o putere organizată;

d) este supremă în cuprinsul teritoriului statului şi independentă faţă de o altă putere de stat;

e) este limitată prin drepturile şi libertăţile cetăţeneşti recunoscute şi garantate de constituţie;

f) este „revocabilă" prin dreptul naţiunii de a nu reînnoi mandatul reprezentanţilor săi aleşi sau prin dreptul de a se răzvrăti împotriva guvernanţilor care conduc în mod tiranic.

Profesorul Ioan Muraru consideră că pot fi identificate următoarele trăsături generale ale puterii de stat: caracterul de putere; putere de constrângere; putere socială; putere de a exprima şi realiza voinţa de stat; caracterul organizat; suveranitatea[1]. Profesorul Deleanu apreciază că puterea de stat este: forma exteriorizată (publică) a puterii politice; o putere de constrângere; o putere suverană[2]. Într-o lucrare recentă se subliniază că puterea statului este o putere de centralizare; o putere de arbitraj; o putere extrapatrimonială şi o putere civilă şi temporală[3].

Trebuie făcută deosebirea între trăsăturile generale ale puterii de stat şi anumite cerinţe generale pe care trebuie să le întrunească aceasta, cum ar fi: legitimitatea, legalitatea exercitării sale, respectarea pluralismului politic şi ideologic, a democraţiei constituţionale. Evident, aceste trăsături aparţin puterii de stat în regimurile politice democratice.

Puterea de stat are multiple legături cu societatea civilă, elementele componente ale acesteia putând exercita asupra diferitelor structuri statale o puternică presiune şi influenţă, menite să asigure reprezentarea şi apărarea intereselor diferitelor categorii şi grupuri sociale la nivel statal.

§4. Rolul şi funcţiile puterii de stat

Apariţia conceptului de putere politică nu a fost posibilă fără formarea unei conştiinţe sociale a celor guvernaţi, graţie căreia aceştia au făcut o disociere netă între autoritatea personală sau puterea publică (colectivă) rezultată din unirea forţelor individuale pe baza unor interese comune, devenite astfel interese generale. „Vine un moment în societăţile politice în care calităţile personale ale unui şef, oricât de considerabile ar fi ele, sunt neputincioase în a explica autoritatea pe care o exercită. Conştiinţa politică a guvernanţilor, devenită mai exigentă, refuză să considere că orice organizaţie socială se bazează pe voinţa unei singure persoane"[4].

Dacă puterea încetează să mai fie încorporată în persoana şefului, se pune problema transferului autorităţii publice de la „conducătorul-individ" la „conducătorul-colectiv" şi a titularului voinţei unui asemenea transfer. Acesta din urmă nu poate fi decât totalitatea indivizilor guvernaţi, iar „conducătorul-colectiv" este *statul*. A apărut astfel *Puterea instituţionalizată,* stratificată ierarhic într-o mulţime de agenţi politici

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 26, 27.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 19-25.

[3] A se vedea *D.C. Dănişor*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Europa, Craiova, 1995, p. 39-41.

[4] *G. Burdeau*, op. cit., p. 488.

(adunări publice deliberative, şefi politici şi militari, poliţie, perceptori de impozite, judecători ş.a.m.d.), cărora li s-au conferit temporar şi condiţionat funcţii precise.

Apariţia puterii politice ca o necesitate inerentă a vieţii sociale organizate şi manifestarea sa exterioară concomitentă prin autorităţi publice înzestrate cu o forţă de dominaţie şi constrângere, a avut un rol extrem de pozitiv în ordonarea relaţiilor sociale, până atunci anarhice, dezorganizate şi conflictuale. În acest fel, indivizii, familia, grupurile şi comunităţile umane mai largi au căpătat un statut social bine definit, exercitând anumite drepturi şi asumându-şi obligaţii faţă de sistemul ierarhizat de autorităţi guvernante. S-a realizat astfel şi un echilibru social între colectivităţile omogenizate din punct de vedere al intereselor şi poziţiilor sociale şi forţa publică.

Scopul fundamental al puterii, realizat prin intermediul statului, este asigurarea securităţii interne şi funcţionalitatea sistemului social în beneficiul tuturor membrilor corpului social şi, în acelaşi timp, apărarea acestuia faţă de atacurile şi concurenţa altor colectivităţi social-umane organizate politic. Puterea politică sau suveranitatea capătă astfel o dublă însuşire: supremaţia în interiorul colectivităţii şi independenţa faţă de alte colectivităţi.

În virtutea puterii sale, poporul ia prin reprezentanţii săi desemnaţi în mod legitim, decizii obligatorii pentru întreaga societate, potrivit intereselor sale generale şi fundamentale şi asigură respectarea acestora de către cei ce le sunt destinate. Totodată, poporul deţine dreptul de control şi de sancţionare politică a reprezentanţilor săi.

În ceea ce priveşte rolul şi funcţiile puterii de stat, acestea constau în principal în organizarea şi ordonarea prin normativizare a celor mai importante relaţii sociale şi asigurarea respectării comandamentelor juridice, la nevoie prin utilizarea forţei de constrângere, în armonizarea şi echilibrarea diferitelor categorii de interese sociale, în apărarea corpului social împotriva agresiunilor din interiorul acestuia, precum şi din exteriorul său ş.a.

În orice societate este esenţial ca scopul şi funcţiile puterii de stat să corespundă cu voinţa generală a titularului suveran al puterii politice. Dacă nu există o asemenea concordanţă, sistemul politic îşi pierde legitimitatea, iar autoritatea exercitată de instituţiile statale ia formele abuzului de putere. Tot atât de adevărat este faptul că suveranitatea poporului sau democraţia rămâne o simplă ficţiune dacă poporul în ansamblul său nu este conştient de rolul complex pe care îl are titularul suveran al puterii. Asumarea şi exercitarea acestui rol de către popor presupune nu numai dreptul său de a participa la conducere – aspectul esenţial al democraţiei – ci şi îndatorirea de a făuri o prosperitate economică şi o dezvoltare culturală care să-i asigure acea libertate de care are nevoie, nu numai pentru a-şi închipui multiplele sale datorii cetăţeneşti, ci şi pentru a-i apăra cu tărie drepturile sale, în orice împrejurare[1].

În societăţile moderne democratice, puterii i se asociază, în afara folosirii legitime a constrângerii, capacitatea de coordonare a forţelor sociale pentru realizarea unor obiective comune şi dezirabile întregii colectivităţi. Din această caracteristică contemporană a puterii decurge şi legitimitatea ei. Printr-o asemenea înţelegere a puterii se estompează până la dispariţie distincţia între clasa dominantă şi clasele dominate puterea fiind scopul competiţiei între diferite partide politice.

---

[1] *D. Gusti*, Individ, societate şi stat în Constituţie, în Sociologia naţiunii şi a războiului, Ed. Floare Albastră, Bucureşti, 1995, p. 70.

§5. Raportul între libertate şi autoritate

Factorul care asigură organizarea şi stabilitatea unei societăţi, înţeleasă ca o formă asociativă de persoane, este autoritatea, exercitată fie de un individ înzestrat cu forţă şi calităţi carismatice, fie de un ansamblu de organisme care vor institui reguli sociale de conduită, inclusiv prescripţii juridice şi vor asigura în mod specializat şi separat respectarea acestora, precum şi soluţionarea litigiilor rezultate din nerespectarea ordinii de drept. Ca urmare a exercitării autorităţii, societatea va căpăta coeziune şi unitate, în sensul că activităţile sociale se vor desfăşura organizat, potrivit unor standarde, practici, mecanisme stabilite în mod unitar pentru realizarea atât a cerinţelor şi aspiraţiilor individuale, cât şi a interesului general.

Dacă formele asociative rudimentare cuprinzând indivizi legaţi între ei prin interese comune grupului (hrană, adăpost, apărare) nu presupuneau cu stricteţe reguli clare de conduită de aplicare repetată, mai târziu unitatea grupului va depinde nu numai de factori spirituali, de conştiinţa legăturilor de rudenie, de necesitatea general resimţită de solidaritate şi de viaţă în comun, cât şi de reglarea de către un nucleu conducător a raporturilor intersociale prin norme de drept, precum şi de exercitarea de către acest nucleu a autorităţii asupra întregului grup. În acest fel, societatea va trece de la stadiul de comunitate spirituală şi economică, la un stadiu superior şi anume, la organizarea politică.

Desigur, această trecere de la un stadiu la altul pune problema raportului între libertate şi autoritate. În cazul societăţii politice, individul renunţă la o parte din libertatea sa în favoarea conservării libertăţii tuturor[1].

Referindu-se la colectivităţile umane arhaice, Locke afirmă că starea în care se află oamenii în mod natural este o stare de perfectă libertate în care fiecare are posibilitatea de a-şi hotărî acţiunile şi de a dispune de posesiunile şi persoanele lor aşa cum găsesc potrivit, în limitele legii naturale, fără a cere permisiunea şi fără a depinde de voinţa altui om[2]. Cu toate acestea, aprecia filozoful englez, având în vedere premisele apariţiei societăţii organizate social şi politic, oamenii sunt nevoiţi să renunţe la puterea lor naturală încredinţând-o comunităţii, care va căpăta autoritate asupra tuturor[3].

Formele asociative primare de indivizi aveau la bază iniţiativa neîngrădită a individului de a revendica pentru sine tot ceea ce instinctul său de conservare îi releva ca fiindu-i necesar, prin experienţa anterioară. Libertăţii sale absolute i se opuneau însă libertăţile absolute ale semenilor săi. Această stare permanentă de rivalitate şi de conflict împiedică însă conservarea grupului social ca atare. Acesta este motivul pen-

---

[1] „Necesitatea de dezvoltare a unei societăţi poate impune uneori o limitare a libertăţilor individuale, sau mai bine zis, o altfel de organizare a acestor libertăţi, căci la drept vorbind nici nu poate exista adevărata libertate, decât atunci când societatea este în afară de pericol şi când toate funcţiunile sale se pot exercita în mod normal" (*P. Andrei*, Sociologie generală, Tiparul „Scrisul Românesc" S.A., Craiova, 1936, p. 424).

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrierile despre toleranţă, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 53.

[3] Ibidem, p. 104. „Oriunde un număr de oameni sunt astfel reuniţi într-o societate încât fiecare să renunţe la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală şi să o încredinţeze forţei obştii, acolo şi numai acolo există o societate civilă sau politică" (Ibidem, p. 195).

tru care societăţile arhaice de indivizi au renunţat treptat consensual la manifestarea libertăţii neîngrădite, dându-şi consimţământul chiar şi tacit pentru o anumită ordine socială.

Sensul originar al libertăţii este aproape imposibil de intuit sau de descifrat, datorită lipsei oricăror informaţii referitoare la relaţiile primare dintre componenţii asociaţiilor primitive de indivizi. De aceea, studiul libertăţii se poate face pe situaţii ipotetice, prin încercarea de determinare antropologică a proceselor şi fenomenelor de putere în care s-au manifestat autoritatea, dominaţia, constrângerea, supunerea, conducerea, precum şi prin studierea modului de organizare socială şi economică a unor populaţii având un stadiu de civilizaţie arhaică, întâlnite încă în zone retrase ale lumii.

Se poate astfel presupune că actul de supunere a existat întotdeauna în societăţile umane, chiar şi în acelea neorganizate social şi fără relaţii ierarhice între conducător şi conduşi. În asemenea societăţi arhaice, rudimentare, supunerea individului se datora fricii sale instinctive faţă de forţele naturii dominatoare şi izvora din necunoaşterea acestora. Pe o treaptă superioară de evoluţie socială, actul de supunere al individului s-a întemeiat pe factori de ordin mistic, fiind o supunere a acestuia faţă de spirite, zeităţi sau faţă de cultul strămoşilor.

Convertirea supunerii faţă de elementele materiale ale mediului natural, într-o supunere mistică în faţa unor forţe supranaturale trebuie interpretată ca un progres în evoluţia spirituală a umanităţii, întrucât aceasta este rezultatul unor evaluări abstracte asupra statutului şi a rolului individului în viaţa socială şi a raportării acestuia la o zeitate presupusă, impusă prin credinţă, care intervine din afara grupului pentru a ocroti grupul sau pentru a-l pedepsi dacă acesta încalcă anumite valori ce exprimă interesul colectiv.

Când societatea a căpătat coerenţă şi unitate organizatorică, puterea s-a manifestat prin îmbinarea autorităţii liderului, care se făcea ascultat datorită prestigiului său, populaţia îndeplinindu-i deciziile din convingere, ca forţa sau capacitatea unui nucleu de conducere de a domina prin forţă şi de a constrânge fizic, folosind în mod legitim violenţa[1]. În unele societăţi arhaice, folosirea legitimă a violenţei ca un act de răzbunare era atribuită prin tradiţie celui ofensat sau familiei sale, pedeapsa cea mai aspră fiind, de regulă, excluderea din grup, ceea ce echivala practic cu pedeapsa cu moartea, din cauza inexistenţei unor condiţii propice supravieţuirii în afara grupului. În alte societăţi, autoritatea liderului avea la bază convingerea indivizilor conduşi că acesta respectă cu fidelitate şi apără valorile tradiţionale ale grupului, spiritul strămoşilor.

Se poate distinge convenţional libertatea civilă ca o libertate aparţinând individului şi care constă în faptul că acesta nu mai este supus liberului arbitru al unui semen al său, beneficiind de un câmp de acţiune socială, în care nu mai este supus constrângerii, decât dacă încalcă reguli de conduită recunoscute ca atare de către toţi membrii colectivităţii. Tot convenţional, distingem libertatea politică, prin care se înţelege în

---

[1] Statul deţine monopolul exclusiv al constrângerii fizice legitime. „Orice mecanism de conducere ce presupune o neîntreruptă administraţie trebuie, pe de o parte, să orienteze oamenii spre o atitudine de supunere faţă de cei ce se pretind a fi exponenţii legitimi ai puterii şi, pe de altă parte, să dispună efectiv, tocmai în virtutea acestei supuneri, de instrumentele necesare exercitării constrângerii fizice, respectiv, de personalul administrativ şi de mijloacele efective de administrare" (*M. Weber*, Politica, o vocaţie şi profesie, Ed. Anima, 1992, p. 8).

mod obişnuit participarea oamenilor la desemnarea guvernanţilor şi la controlul asupra administraţiei[1].

Libertatea poate fi studiată nu numai din perspectiva ştiinţelor sociale, ca necesitate sau opţiune socială individuală ori colectivă, dar şi din perspectiva religiei şi moralei creştine, ca un dat al Divinităţii care l-a creat pe om fără a-l deosebi de semenii acestuia. Potrivit religiei creştine oamenii sunt egali între ei dar sunt şi înrudiţi sub autoritatea Divinităţii care i-a creat şi căreia îi datorează ascultare şi supunere[2]. Concepţia creştină asupra egalităţii dintre oameni a fost preluată de dreptul natural, potrivit căruia fiecare om se naşte liber. Principiul libertăţii naturale a individului generează la rândul său un alt principiu: de vreme de oamenii se nasc liberi, este nelegitim să fie supuşi unei puteri absolute[3]. Oamenii – creaţii ale lui Dumnezeu – sunt însă supuşi, potrivit religiei creştine, atât puterii laice (bazată pe autoritate şi dominaţie), cât şi puterii divine.

Religia creştină face o demarcaţie netă între puterea laică (statul) şi puterea lui Dumnezeu (*Civitas Dei* sau „Împărăţia lui Dumnezeu"), având ca temei două texte celebre din Noul Testament. Astfel, în Sfânta Evanghelie după Matei (cap. 22.15-22), Iisus Hristos rosteşte pilda „Daţi deci Cezarului cele ce sunt ale Cezarului, şi lui Dumnezeu cele ce sunt ale lui Dumnezeu"[4], iar în Sfânta Evanghelie după Ioan (cap. 18.36), Iisus îi răspunde lui Pilat: „Împărăţia Mea nu este din lumea aceasta"[5], ceea ce înseamnă că Iisus Hristos a lăsat câmp liber atotputerniciei (autorităţii) statului laic[6].

Într-un vocabular modern, *libertatea* poate fi definită ca *acea stare a individului – cetăţean căruia constituţia şi legislaţia statului îi recunosc şi îi asigură un câmp de mişcare şi acţiune socială asupra căruia ceilalţi indivizi-cetăţeni nu au dreptul să intervină.* Nu are acest drept nici chiar statul şi mai ales statul. Statul poate să restrângă sau să lărgească câmpul de acţiune socială a individului liber. De asemenea, statul are dreptul exclusiv la coerciţie a individului-cetăţean care, abuzând de libertatea sa civilă şi politică, împiedică prin voinţa sa arbitrară, libertatea altuia sau atentează la valorile ocrotite de stat.

Libertatea a parcurs stadii distincte de la sensul ei originar (ipotetic construit) la libertatea înţeleasă într-o accepţiune modernă şi consensualistă. În acest proces, distingem restricţia impusă sau autoimpusă liberului arbitru şi coerciţia, aplicată de un nucleu conducător care beneficiază de atributul autorităţii asupra indivizilor care nu respectă limitarea libertăţii lor absolute.

Orice societate, inclusiv societăţile moderne, este confruntată cu două laturi extreme: libertatea excesivă şi autoritatea constrângătoare. Ambele laturi tind să împiedice statul de la înfăptuirea misiunii sale fundamentale: asigurarea „Binelui comun" al tuturor

---

[1] *F.A. Hayek*, Constituţia libertăţii, Institutul European, Bucureşti, 1998, p. 37.

[2] *C. Ionescu*, Sisteme constituţionale contemporane, Ed. Şansa, Bucureşti, 1994, p. 18.

[3] Ibidem, p. 22.

[4] Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea biblică interconfesională din România, 1992, p. 1125. Îndemnul va fi repetat într-o altă formulare de apostolul Petru în prima epistolă sobornicească: „Daţi tuturor cinste, iubiţi frăţia, temeţi-vă de Dumnezeu, cinstiţi-l pe împărat" (*I Petru* 2.17).

[5] Ibidem, p. 1231.

[6] *E. Pisier* (coord.), Istoria ideilor politice, Ed. Amarcord, Timişoara, 2000, p. 40.

cetățenilor săi. De aceea, libertatea nu poate fi absolută, după cum nici autoritatea (puterea) nu trebuie să fie excesivă. Într-o societate democratică există atâta libertate și atâta autoritate, cât acestea sunt necesare pentru siguranța individului și stabilitatea societății.

Raportul libertate-autoritate este circumscris naturii și limitelor puterii, pe care guvernantul o exercită asupra restului populației. O putere care prin natura ei rezidă în popor, fiind legitimată prin voința sa suverană este o putere eminamente democratică, pe când o putere autoritară, consfințită ca atare prin texte constituționale, îngrădește libertatea civilă și politică a individului și devine, ca exercițiu practic de guvernare, discreționară și tiranică.

Lupta dintre libertate și autoritate este cea mai izbitoare trăsătură a acelor părți din istorie cu care ne-am familiarizat mai întâi, în special în istoria Greciei, Romei și Angliei[1].

În *polisurile* grecești, autoritatea corpului social (colectivitatea cetățenilor) sau a corpului politic *(polisul)* interzicea cel mai mic semn de nesupunere a individului, căruia îi regla în cele mai mici amănunte viața privată, în timp ce orice cetățean își exprima libertatea politică în mod neîngrădit[2].

Libertatea și autoritatea ca practici de guvernare se află într-o poziție antagonică, se exclud reciproc. Fiecare dintre cele două concepte pot fi socotite remediul celeilalte, în condițiile în care surplusul de libertate, ca și excesul de autoritate sunt la fel de nocive pentru societate. Regimul autoritar, tirania, este erodat în timp prin lupta pentru libertate, după cum o societate în care libertatea primează asupra statului, va fi în ultimă instanță înlăturată și înlocuită printr-un regim politic de *mână forte.*

Perpetuarea regimului politic autoritar va duce însă ciclic la îngrădirea excesivă a libertății, ceea ce va genera impulsul societății pentru înlăturarea sa. Aceasta deoarece puterea (sau autoritatea) excesivă este în același timp o amenințare permanentă a libertăților fundamentale[3]. Diferitele doctrine și curente ideologice liberale, creștine, conservatoare, social-democrate și socialiste, naționaliste au convertit modele speciale pentru obiectivarea raportului între libertate și autoritate în programe de guvernare. Istoria ideilor politice, ca și practica politică, ilustrează că niciunul dintre modelele

---

[1] *J.S. Mill*, Despre libertate, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 7.

[2] „Libertatea la antici consta în exercitarea colectivă, însă directă, a mai multor părți din întreaga suveranitate, ea consta în a delibera în piața publică asupra războiului și a păcii, în a încheia tratate de alianță cu străinii, în a vota legi, în a enunța hotărâri, în a examina conturile, actele, gestiunea magistraților, în a-i obliga să compară în fața întregului popor, în a-i pune sub acuzare, în a-i condamna sau achita" (*B. Constant*, Despre libertate la antici și la moderni, Institutul European, București, 1996, p. 5).

[3] *I. Berlin*, Patru eseuri despre libertate, Ed. Humanitas, București, 1996, p. 77 [„Toți cei ce au protestat împotriva tiraniei în timpurile moderne, de la Montesquieu până azi, au înfruntat această problemă. Doctrina ce afirmă că acumulările de putere nu pot fi niciodată prea mari, numai să fie controlate și utilizate rațional, ignoră motivul primordial pentru care oamenii caută libertatea – acela că toate guvernările paternaliste, oricât de binevoitoare, atente, dezinteresate și raționale ar fi, sfârșesc prin a trata majoritatea oamenilor ca pe niște minori sau ca niște ființe ce dau prea des semne de prostie și de iresponsabilitate incurabilă; sau poate cu o maturizare atât de lentă încât nu se justifică stabilirea unui termen pentru eliberarea lor (ceea ce înseamnă, practic, că acest lucru nu se va întâmpla niciodată)].

propuse nu au adus satisfacţii totale, fiind contestate în primul rând de partidele aflate în opoziţie.

Aceasta dovedeşte că nu se poate vorbi de un raport optim libertate-autoritate cu valoare generală în timp şi spaţiu. Fiecare societate optează pentru un anumit model de raport libertate-autoritate, în funcţie de condiţiile sale concret-istorice de guvernare, viabilitatea lui urmând să fie confirmată sau infirmată pe parcurs[1].

Concurenţa între libertate şi autoritate este înlăturată prin aplicarea *principiului reprezentării*, potrivit căruia, poporul, constituit în corp politic, îşi alege reprezentanţii, delegându-le pe timp limitat exerciţiul prerogativelor sale suverane şi controlându-i prin instrumente constituţionale[2].

Orice analiză comparată a evoluţiei diferitelor categorii tipologice de guvernare care s-au perindat în istoria politică a statelor lumii învederează cerinţa ca atât libertatea, cât şi autoritatea să fie limitate în sensul controlării acestora, a raporturilor între ele. Libertatea exercitată va conduce la anarhie, pe când autoritatea neîngrădită se va converti în tiranie. Esenţial este ca în fiecare societate guvernantul să permită şi să apere o anumită stare de libertate, folosind în acest scop şi în mod legitim autoritatea sa, indiferent care ar fi instrumentul folosit pentru aceasta: forţa de constrângere, represiunea sau forţa de convingere. În acest sens, unicul ţel în care puterea se poate exercita în mod legitim asupra oricărui membru al societăţii civilizate, împotriva voinţei sale, este acela de a împiedica vătămarea altora[3].

Prevalenţa libertăţii faţă de autoritate înseamnă lărgirea câmpului de acţiune socială a individului în detrimentul sferei de acţiune a statului. Într-o astfel de accepţiune, societatea este considerată ca un simplu mijloc prin intermediul căruia individul are posibilitatea să se dezvolte cât mai bine[4].

Concepţia statului individualist, în care individului i se rezervă libertăţi excesive şi i se recunoaşte un câmp larg de manifestare a iniţiativei particulare, poate însă să-l aservească pe guvernant cetăţeanului, întrucât acesta îi conferă sprijin electoral în măsura în care statul îi conservă şi îi extinde libertăţile[5]. Printr-o astfel de manipulare electorală, programele electorale tind să capete o tentă populistă pentru ca partidele care le elaborează să obţină în alegeri numărul necesar de voturi pentru a obţine majoritatea parlamentară şi a forma guvernul.

---

[1] Modelul originar de raport libertate-autoritate este menţionat în Vechiul Testament în Geneză. Primelor fiinţe create de Dumnezeu le-a fost conferită libertatea de a trăi în Grădina Edenului şi de a se hrăni din roadele tuturor pomilor, dar, totodată, li s-a impus de a nu culege „din pomul cunoştinţei binelui şi răului".

[2] „Conducătorii să fie efectiv răspunzători în faţa naţiunii, să poată fi permanent destituiţi de ea, şi atunci naţiunea îşi poate permite să le încredinţeze puterea, putând ea însăşi dicta felul în care urmează să fie folosită această putere. Puterea conducătorilor nu este nimic altceva decât puterea naţiunii înseşi, putere concentrată şi adusă la o formă potrivită pentru a putea fi exercitată (*J.S. Mill*, op. cit., p. 9).

[3] Ibidem, p. 17.

[4] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942, p. 104.

[5] *P. Negulescu*, Principii fundamentale ale Constituţiunii din 27 februarie 1938, Atelierele Zanet Corlăţeanu, Bucureşti, 1938, p. 72.

La rândul său, guvernul care ar obține astfel puterea va iniția programe sau strategii de gestiune a administrării statului care să le mențină și chiar să le sporească sprijinul electoral. La baza acestei relații clientelare între guvernanți și guvernați se află sistemul de vot cenzitar, în care alegătorii dispunând de venituri considerabile realizate prin inițiativa particulară sunt interesați să sprijine guvernul, care le va spori prin inițiative legislative și acțiuni administrative, șansele obținerii de noi venituri.

Opțiunea pentru autoritate prin restrângerea libertății individului este la fel de nocivă. O astfel de opțiune o regăsim la regimurile politice autoritare sau nedemocratice. Uneori, prevalența statului autoritar este impusă din rațiuni de apărare a intereselor generale, dar pentru perioade determinate. Constituția României din 1938 a instituit o guvernare autoritară care a așezat statul mai presus de interesele individului[1]. Dimpotrivă, Constituțiile României din 1866 și 1923 corespundeau filozofiei liberale, potrivit căreia statul avea misiunea de „paznic de noapte", fiind răspunzător pentru apărarea ordinii sociale, apărarea țării, gestionarea politicii externe, în timp ce individul avea o libertate deplină în domeniul vieții economice, culturale etc.

Și constituțiile contemporane și, în general, legislația modernă recunosc dreptul statelor de a recurge la un exces de autoritate, restrângând pe timp determinat exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți, în cazurile în care sunt amenințate cu agresiunea de către alte stat sau sunt confruntate cu acțiuni de anvergură care amenință sau contravin ordinii constituționale. Constituția României prevede în acest sens că: „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav" [art. 53 alin. (1)].

În concordanță cu textul constituțional amintit, art. 4 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, prevede că pe durata stării de asediu și a stării de urgență, proporțional cu gravitatea situației ce a determinat instituirea acestora și numai dacă este necesar, poate fi restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți fundamentale înscrise în Constituție, cu acordul ministrului justiției. Ideal este ca prin Constituție să se stabilească un echilibru între libertate și autoritate[2]. Garantând un regim de libertăți cetățenilor săi, statul este îndreptățit să impună acestora cadrul legal în care își pot exercita libertățile recunoscute constituțional. Într-un stat de drept nu poate fi acceptată o libertate absolută neîngrădită de stat. O astfel de libertate ar anula, practic, autoritatea statului. De aceea, regimul libertăților cetățenești este prevăzut expres în Constituție, încălcarea acestuia de către un individ sau grup de indivizi fiind sancționată ca atare de autoritățile statale. Primele constituții europene scrise au consfințit, în spiritul Declarației Drepturilor Omului și Cetățeanului de la 26 august 1789, guvernarea liberală întemeiată pe prevalența libertății. Statele care și-au adoptat, la rândul lor, constituții scrise în secolul al XIX-lea și la începutul secolului al XX-lea, au continuat tradiția statului individualist, acordând o sferă largă de libertate cetățenilor lor.

---

[1] *I. Stanomir*, Geneza unui regim autoritar: Constituția din 1938, Revista Română de Știință Politică nr. 2/2001.

[2] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 104.

Constituția sovietică din 1936 a înăsprit regimul politic totalitar, lichidând practic libertatea individului și proclamând primatul statului autoritarist. Regimuri politice autoritare au fost instituite între cele două războaie mondiale în Germania, Italia, Portugalia, Spania, România, Bulgaria, Ungaria, Franța etc. Portugalia și Spania au continuat să aibă regimuri politice bazate pe autoritatea statului și după cel de-al doilea război mondial[1].

Analiza proceselor de guvernare în societățile cu regimuri politice democratice, pluraliste, dovedește că între libertate și autoritate nu există nicio contradicție, căci autoritatea se bazează pe respectarea legii, iar legea este expresia puterii suverane a poporului exprimată de acesta prin reprezentanții săi aleși în parlament. Este și motivul pentru care în aceste condiții autoritatea este legitimată.

Orice societate presupune de la sine ideea de autoritate, care are două funcții fundamentale: reglarea relațiilor între membrii societății și punerea constrângătoare asupra abuzului de libertate. La acestea se adaugă prerogativele autorității de conservare și apărare a societății împotriva factorilor externi. Prin caracterul său și în funcție de motivul social în care se manifestă, autoritatea poate fi religioasă, politică, juridică sau economică, esențială fiind, desigur, autoritatea politică.

Relațiile de autoritate presupun acordul între cel care comandă și cei care se supun. Aceștia din urmă respectă actul de comandă datorită prestigiului de care se bucură conducătorul, ori datorită exercitării sale în conformitate cu legea. Astfel, autoritatea, care se întemeiază pe convingere, se diferențiază de dominație, care presupune forța de constrângere la care recurge conducătorul în situațiile în care cei guvernați nu se supun[2].

În societățile moderne, puterea se manifestă printr-un complex de relații comandă – consimțământ și dominație – supunere, care au ca efect final organizarea și conducerea unei societăți. Contează mai puțin temeiul ascultării de către cei guvernați a actului de comandă (autoritate) sau subordonare și supunerii lor față de actul de dominație (forța de constrângere) exercitată de guvernant. Esențial este ca guvernantul, care comandă sau domină, să stabilească și să impună o unică voință socială, ceea ce nu împiedică să existe și alte voințe de același tip, care contestă puterea, dar acestea rămân la stadiul de alternative la actul de guvernare până când vor căpăta sprijinul electoral al majorității populației.

Evoluția istorică atestă o diversitate extremă de moduri de organizare socială și „politică" a populației din diferite zone geografice, în care libertatea și autoritatea s-au echilibrat de la sine. Dualitatea puterii în autoritate și dominație a permis, în condiții geografice, climatice, ecologice, sociale și culturale concret-istorice, ca membrii comunităților să beneficieze, potrivit unui cod etic sau juridic, de un anumit statut, de libertate civică și, totodată, ca aceștia să se supună de bunăvoie sau de teama constrângerii voinței liderului sau unui nucleu conducător.

Natura autorității este greu de descifrat. Se poate susține, într-o manieră psihosocială, că autoritatea pornește din instinctul de teamă și supunere al indivizilor față

---

[1] Portugalia a adoptat o constituție democratică în 1976, iar Spania în 1978. A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Sisteme constituționale contemporane, Ed. Șansa, București, 1994, p. 180-217.

[2] *J.W. Lapière*, Viața fără stat?, Institutul European, București, 1997, p. 11.

de necunoscut sau în fața forței celui mai puternic. Autoritatea privită ca o categorie psihologică poate fi susținută pentru societățile rudimentare, când organizarea socială era extrem de simplă. Dacă ne referim la autoritatea statului, trebuie să avem în vedere că aceasta presupune, în primul rând, voință și acțiune unitară, continuă, corespunzătoare unui program strict de organizare și conducere, realizate de o anumită instituție politică. Cu alte cuvinte, în stat autoritatea este instituționalizată într-un sistem bine determinat și conceput pe un model ierarhic.

Din punct de vedere sociologic, autoritatea poate fi înțeleasă ca o relație prin care o persoană sau grup acceptă ca legitim faptul că deciziile și acțiunile sale să fie ghidate de o instanță exterioară (persoană, grup, organism)[1]. Din aceeași perspectivă, putem defini autoritatea ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi deținând puterea de a comanda altora și de a le impune prin mijloace specifice (convingere sau forță) propria voință.[2]

Conceptul de autoritate capătă conotații distincte, în funcție de contextul și domeniul vieții sociale în care este folosit. Astfel, autoritatea poate fi raportată la dreptul și tehnicile de control normativ exercitat asupra unei colectivități în ceea ce privește înfăptuirea unor interese generale. Din aceeași perspectivă, autoritatea induce ideea de forță sau putere de a impune altora un anumit model de comportament politic sau social, eventual prin recurgerea la constrângere. Un alt sens etimologic al autorității are la bază ideea de prestigiu câștigat prin performanțe profesionale (autoritatea profesională).

Într-un sens larg, prin *conceptul de autoritate* se înțelege *orice sistem de putere sau de control social considerat legitim de cei implicați în el*[3]. Într-o astfel de accepțiune, autoritatea nu interesează modul concret de a guverna (democratic sau totalitar), ci exprimă un anumit model de raporturi între cel care guvernează și cei guvernați, indiferent care ar fi fundamentele autorității (charismatic, tradițional ori birocratic)[4]. Astfel concepută, autoritatea are o arie de răspândire largă, fiind întâlnită în toate comunitățile social-umane organizate politic. Alt autor consideră că principiul vieții politice stă în autoritatea statului[5].

În sens restrâns, termenul de autoritate este folosit pentru definirea naturii specifice a unei relații specifice între guvernant și guvernați și pentru delimitarea ei de alte relații cu care, eventual, ar putea fi confruntată[6].

---

[1] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu*, Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 60.

[2] *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, București, p. 50.

[3] Referindu-se la temeiurile legitimității dominației, Max Weber se referea la „autoritatea clanului" (autoritatea tradițională), la „autoritatea dată de neobișnuitul har al unei persoane" (charisma), precum și la autoritatea sau „dominația în virtutea legalității", adică în virtutea unei competențe efective, a unei dominații „bazată pe o atitudine de supunere în îndeplinirea îndatoririlor legale" (a se vedea *M. Weber*, Politica, o vocație și o profesie, Ed. Anima, București, 1992, p. 9).

[4] A se vedea, în acest sens, *Larousse*, Dicționar de sociologie, Univers enciclopedic, București, 1996, p. 26-27.

[5] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Științifică, București, 1957, p. 214.

[6] Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, p. 50. În acest sens, autoritatea este exponenta raporturilor între oameni (de exemplu, autoritatea profesorului, autoritatea părinților, autorita-

În analiza sociologică a autorității nu se face o demarcație netă între aceasta și putere. Dimpotrivă, autoritatea apare ca un efect al deținerii puterii și, totodată, ca instrument prin care aceasta acționează asupra ansamblului societății și a fiecărui individ în parte. Cu toate acestea, cele două noțiuni nu se suprapun.

Din punct de vedere al științei politice, autoritatea reprezintă capacitatea unui conducător sau a unei instituții de a-i sili pe alții să-i acorde supunere, de obicei datorită legitimității statutului său[1]. Tot din perspectivă politică, autoritatea este definită ca fiind dreptul sau capacitatea de a face propuneri, prescripții sau instituțiuni acceptate fără a recurge la persuasiune, negociere sau forță[2].

În orice perspectivă analitică, autoritatea se caracterizează prin anumite trăsături și anume:

a) orice tip de autoritate are caracter obiectiv, în sensul că se supune, ca forță exterioară, voințelor singulare, personale ale unor indivizi asociați într-un grup social;

b) autoritatea rezultă din jocul de interese sociale manifestate în societate (și preluate de forțe politice) și care sunt ipotetic conflictuale. În acest sens, autoritatea este produsul factorilor ce configurează fenomenul puterii;

c) autoritatea are un caracter normativ, în sensul că individul este obligat să se supună în fața forței autoritare care îi standardizează într-o formă general-obligatorie acțiunile în societate;

d) autoritatea presupune și se bazează pe relații ierarhice între organisme care exercită autoritatea și indivizii care se supun acesteia.

Este important de subliniat că autoritatea este eficientă numai în condițiile instituționalizării sale într-un sistem de organisme sau structuri care impun altora supunere.

Facem precizarea că autoritatea nu se confundă cu autoritarismul, care presupune, prin esența sa, conotații negative, fiind o manieră nedemocratică de conducere politică. Regimurile autoritare nu respectă normele democratice de guvernare, putând degenera chiar în regimuri totalitare[3].

Conceptul „autoritatea statului" nu se confundă cu sintagma „stat autoritar". În orice societate organizată politic este necesar să existe și să se exercite autoritatea statului, înțelegând prin aceasta atributul său suveran de a organiza și coordona desfășurarea vieții sociale și de a reglementa juridic cele mai importante relații sociale. În orice societate democratică există însă și forme de activitate neguvernamentală, însumate în termenul de „societate civilă". Componentele societății civile își desfășoară activitatea independent și uneori paralel cu activitatea statului, în domenii specifice (chiar dacă unele dintre acestea se interferează cu activitatea de guvernare), motiv pentru care acestea își stabilesc normele proprii de organizare internă. Recunoașterea

---

tea medicului etc., toți aceștia fiind învestiți cu autoritate în raporturile pe care le au cu alții).

[1] *J.M. Shafritz*, Dictionary of American Government and Politics, Dorsey Press, Chicago, 1988, p. 39. Pentru definiția autorității ca o capacitate de a impune altora ascultare (supunere) și respectul, a se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 60, 61.

[2] *L. McEan* (coord.), Dicționar de politică, Univers enciclopedic, București, 2001, p. 38.

[3] Regimurile politice autoritare nu sunt conforme cu normele democrației pluraliste, dar nu sunt totuși regimuri totalitare. Un exemplu clasic de regim politic autoritar este regimul instituit de împăratul Napoleon I în 1804 (a se vedea *O. Duhamel, Y. Mény*, op. cit., p. 60).

şi înfiinţarea lor sunt reglementate însă de stat. Astfel, partidele politice, sindicatele, organizaţiile neguvernamentale, diferite asociaţii şi fundaţii, presa, cultele religioase, deşi sunt componente ale societăţii civile, se constituie în temeiul unor legi sau reglementări speciale adoptate de stat.

Aşadar, autoritatea statului este un element inerent al organizării politice a oricărei comunităţi umane, neexercitarea acesteia echivalând cu inexistenţa statului.

Când statul nu îşi limitează puterea, autoritatea la un necesar rezonabil (în care libertatea individuală are un câmp propriu de manifestare), tinzând să guverneze discreţionar, devine un stat autoritar, îngrădind în mod vizibil ca practică politică, libertăţile publice ale cetăţenilor.

Din punct de vedere juridic, autoritatea se manifestă prin prerogativele conferite anumitor autorităţi publice de a edicta norme juridice de conduită, a căror respectare este impusă la nevoie de forţele de constrângere ale statului.

În societăţile democratice contemporane, autoritatea instituţiilor politice rezidă în legitimitatea acestora, ca rezultat al manifestării voinţei electorale a populaţiei. Instituţiile de guvernare, exercită autoritatea (puterea) în interesul general, pentru realizarea „Binelui comun" al tuturor cetăţenilor. Autoritatea instituţiilor politice este conferită în mod solemn prin constituţie şi, de aceea, autorităţile de guvernare dispun de atâta putere cât le-a fost conferită prin acest act normativ. În acest fel, autoritatea este limitată constituţional şi orice abuz de autoritate este sancţionabil în condiţiile prevăzute în legislaţia fiecărui stat. Autoritatea este limitată şi prin drepturile şi libertăţile acordate de stat cetăţenilor.

§6. Departajarea puterii între majoritatea parlamentară şi opoziţie

Procesul guvernării democratice se desfăşoară pe două paliere: majoritatea parlamentară – care are printre alte funcţii, pe cea de sprijinire a guvernului – şi opoziţia. Este de presupus că în toate societăţile organizate politic au existat două nuclee de putere: cea concentrată în jurul conducătorului şi cea reprezentând interese, aspiraţii ale grupurilor excluse de la guvernare. Pe măsura modernizării actului de guvernare, a formării şi exprimării prin modalităţi specifice a opiniei publice şi, ulterior, reprezentării în parlament a intereselor unor grupuri minoritare, fără o bază socială largă, majoritatea şi opoziţia devin mult mai evidente şi desfăşoară o activitate coerentă, publică, fiecare dintre ele având un ţel comun, şi anume de a accede şi a se menţine la putere.

Stabilirea raporturilor dintre cele două nuclee sau centre de putere în parlament nu este strict aritmetică, derivând din numărul parlamentarilor ce aparţin acestora, ci rezultă din negocieri politice ale liderilor celor două segmente parlamentare. Doar în ultimă instanţă, ca opţiune finală, majoritatea recurge la vot – regulă fundamentală a democraţiei – pentru a se impune în faţa opoziţiei[1].

Majoritatea parlamentară poate fi definită ca fiind *capacitatea unui grup sau a unor grupuri de parlamentari de a impune prin vot iniţiativele lor, care sunt dezbătute în forurile legislative*[2]. *Opoziţia* este definită în general ca fiind *forţa constituită din*

---

[1] Termenul de majoritate derivă din limba latină, *majoritas* însemnând superioritate.

[2] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 617-619.

partide sau grupuri politice care sunt în dezacord cu guvernul sau cu regimul politic[1]. Opoziția a mai fost definită ca fiind ansamblul grupurilor politice, partidelor sau alianțelor care, luate separat sau în ansamblu, se opun politic regimului în funcție sau politicii guvernului aflat la putere[2]. În acest sens, opoziția poate fi abordată pe două planuri: opoziția parlamentară (care are la dispoziție instrumente legale de exprimare, fiind recunoscută de guvernant) și opoziția extraparlamentară (care în cele mai fericite cazuri este tolerată de forțele aflate la putere).

Într-un regim parlamentar bazat pe scrutin majoritar uninominal, delimitarea majorității de opoziție se realizează cu ușurință.

Este caracteristic pentru un asemenea regim ca partidele care câștigă alegerile parlamentare să dețină o majoritate confortabilă în parlament, iar guvernul să beneficieze de o susținere permanentă în forul legislativ.

În regimurile politice bazate pe reprezentarea proporțională, în parlament sunt reprezentate mai multe partide cu ponderi electorale asemănătoare, fiind extrem de greu ca unul dintre ele să obțină majoritatea absolută a mandatelor. De regulă, într-o asemenea situație se formează alianțe ale partidelor parlamentare: pe de-o parte, cea a majorității, iar pe de altă parte, cele care se constituie în opoziție. Sigur, în ipoteza enunțată, partidele minoritare care nu acceptă să devină componente ale majorității, se pot considera fiecare în parte partide de opoziție.

Consecința principală a formării unei majorități parlamentare fidele este asigurarea unei stabilități politice, datorită căreia guvernele își pot impune fără dificultate programele de guvernare. Majoritățile parlamentare au, însă, un virtual efect negativ care „scutește" Guvernul să fie tot timpul dependent de încrederea acordată de Parlament. Un Guvern cu susținere parlamentară majoritară fidelă se poate autostimula să exercite o dominație *de facto* asupra Adunării reprezentative, fie prin votarea rapidă a proiectelor de lege transmise mașinii sale de vot din Parlament, fie prin bagatelizarea ideii de control parlamentar. Nu este mai puțin adevărat că un astfel de Guvern poate fi obligat la rândul său să accepte unele compromisuri în favoarea unor componente ale majorității parlamentare legate sau controlate de interese economice private. Dar chiar și în condiții normale, în care nu se pune problema corupției politice, un guvern, chiar legat de majoritatea sa printr-o comună apartenență partizană este rareori asigurat de o susținere necondiționată, și aproape inevitabil vor apărea tendințe și conflicte, din când în când, care riscă să devină mai frecvente și mai grave dacă este vorba de majorități de coaliții[3]. Iată așadar că în viața politică reală actorii politici își adaptează jocul în funcție de condițiile concrete, dar fără a încălca cadrul constituțional de exercitare a puterii. Aceste jocuri nu anulează importanța majorității și nici a opoziției.

În parlamentele moderne, inexistența binomului majoritate/opoziție este de neconceput. În timp ce majoritatea parlamentară deține în principal funcția de legiferare,

---

[1] Ibidem, p. 677, 678.

[2] *I. Mitran*, Politologia în fața secolului XXI, Ed. Fundației România de Mâine, București, 1997, p. 80. Asupra problematicii raportului între majoritate și opoziție, a se vedea, pe larg: *J.L. Quermonne*, Le gouvernment de la France sous la Vème République, Dalloz, Paris, 1983, p. 419, 420, p. 424, 444; *G. Ionescu, I. Madariaga*, Opoziția, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 20-26. Referitor la concepția social-democrației asupra raportului majoritate- opoziție, a se vedea *I. Mitran*, op. cit., p. 133.

[3] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 114.

opoziția se limitează la contestarea permanentă a guvernului și la enunțarea unui program de guvernare alternativ, pregătindu-se să preia puterea.

Existența opoziției și a partidelor de opoziție este o garanție că proiectele de lege și, în general, inițiativele parlamentare (programe, declarații, rapoarte ș.a.) ale guvernului vor face obiectul expertizei atente a opoziției dintr-o perspectivă potențial critică și constructivă. Printr-un astfel de mecanism constituțional este posibilă chiar întărirea caracterului democratic al forului legislativ și, în ansamblu, al sistemului politic.

Este, de altfel, o funcție importantă a oricărui parlament, și anume să faciliteze exprimarea unei opoziții reale și credibile ca posibilă alternativă de guvernare. O asemenea funcție, aparent se află în dezacord cu interesele majorității care ar dori să se mențină la putere cât mai multe legislaturi. În realitate însă, parlamentul fiind reprezentantul suprem al poporului se situează – ca instituție reprezentativă – deasupra intereselor de partid, fiind fidel aspirațiilor cetățenilor de a fi cât mai bine guvernați, indiferent care ar fi partidul care și-ar asuma această sarcină.

Relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție nu este un raport de respingere a opoziției de către majoritate.

Trebuie menționat că, în societățile democratice, atât majoritatea cât și opoziția au o anumită legitimitate conferită de numărul de voturi obținute în alegerile parlamentare. În condițiile în care constituțiile contemporane interzic mandatul imperativ, și consideră că mandatul de parlamentar are caracter reprezentativ, se poate susține că electoratul este practic reprezentat atât de majoritate, cât și de opoziție.

Esențial este ca atât majoritatea cât și opoziția să acționeze prin mijloace legale prevăzute în constituție și în regulamentele parlamentare.

Dacă majoritatea s-a constituit în mod firesc, prin calcul aritmetic, opoziția a cunoscut un proces mai îndelungat de instituționalizare, la care și-a adus contribuția factori sociologici (formarea opiniei publice), factori politici (separarea și unirea grupărilor minoritate din parlament), precum și factori juridici (crearea unui cadru legal de funcționare a opoziției).

Într-un stat de drept, opoziția are un statut aparte, deținând o multitudine de metode de intervenție în parlament[1]. Conceptul de „statut al opoziției" exprimă un ansamblu de norme scrise și cutume parlamentare, care fixează locul și rolul opoziției în organizarea și funcționarea parlamentului. Un asemenea statut nu ține seama neapărat de algoritmul politic rezultat din ponderea fiecărui grup parlamentar, întrucât, indiferent de numărul parlamentarilor care fac parte sau care optează pe parcursul legislaturii pentru opoziție, aceasta trebuie să se bucure de anumite drepturi și facilități de exprimare și manifestare a propriei identități ca o alternativă la programul majorității. Deși unii autori susțin că opoziția riscă să devină o figură de stil în unele parlamente occidentale, întrucât partidele aflate la putere sunt tot mai puțin disponibile pentru un dialog cu opoziția, renunțând la căile tradiționale de negocieri, compromisuri politice, consens,[2] binomul majoritate/opoziție este necesar pentru funcționarea democratică a parlamentelor.

---

[1] *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 450.

[2] A se vedea *R.A. Dahl* (coord.), Political Opposition in Western Democraties, Yale, 1966, p. 238.

În statele în care există situații interne conflictuale de natură etnică, religioasă, de dezvoltare economică ș.a. opoziția reprezentând interese minoritare, nu ar trebui să promoveze acțiuni sau să militeze împotriva intereselor generale ale statului respectiv, să sfideze valorile constituționale ale acestuia[1].

Funcționarea democratică a parlamentelor depinde în măsură esențială de crearea și respectarea unui statut al opoziției menit să permită acesteia să joace un rol responsabil și constructiv, prin:

a) acordarea președinției unor comisii parlamentare;

b) posibilitatea regulamentară de a iniția crearea unor comisii de anchetă în care ponderea membrilor săi să fie superioară celei ai majorității;

c) consultarea de către majoritate în probleme de importanță deosebită pentru adoptarea unor decizii politice, precum și în cazul dizolvării forului legislativ[2].

Privit în aceste coordonate minimale, raportul între majoritate și opoziție nu trebuie înțeles ca un raport de subordonare a opoziției de către partidele politice majoritare sau ca o condamnare la tăcere a acesteia. În termenii teoriei generale a parlamentarismului, opoziția apare ca un instrument eficace prin care cetățenii, opinia publică „controlează" strategia de conducere a majorității parlamentare și a Guvernului și, în același timp, ca o alternativă la guvernare.

În orice parlament, opoziția nu trebuie să aibă complexul inferiorității sale numerice față de majoritate, ci să abordeze lupta politică într-un stil competitiv, bazat pe trei reguli principale:

a) opoziția este un factor instituțional și un element esențial al democrației parlamentare;

b) opoziția are rolul formal de a reprezenta în mod oficializat și organizat, contestarea programului de guvernare;

c) opoziția constituie o alternativă politică pentru majoritatea parlamentară.

§7. Principalele teorii privind suveranitatea

În legătură cu fundamentarea și legitimitatea suveranității, două sunt teoriile care s-au confruntat de-a lungul secolelor, fiecare susținând în mod partizan un alt deținător al acesteia: teoriile sau concepțiile teocratice și doctrina democratică.

Concepția teocratică asupra suveranității are la bază un fragment din Epistola Sfântului Pavel către Romani: *Non e potestas nisi a Deo.* Transpusă în domeniul științei și practicii politice, această formulă ilustrează că niciun om, fie el și Principe, nu poate pretinde că deține puterea absolută asupra altora, deoarece numai Dumnezeu, Creatorul lumii, deține întreaga putere.

În această calitate Dumnezeu desemnează direct și învestește un titular al suveranității în persoana Regelui, care devine „ales al Domnului". Se fundamentează astfel implicit teoria *Monarhiei de drept divin* și principiul puterii absolute a Regelui, susținute până la Revoluția franceză din 1789.

---

[1] A se vedea și *G. Ionescu, I. de Madariaga*, op. cit., p. 86-88.

[2] *H.H. Moser*, Funcționarea democratică a parlamentelor, proiect de raport prezentat Comisiei pentru relații parlamentare și publice a Adunării parlamentare a Consiliului Europei, Strasbourg, 19 septembrie 1997, p. 3.

Teoria originii divine a puterii monarhului o găsim nu numai în Noul Testament, ci şi în Vechiul Testament. Astfel, în „Cartea înţelepciunii lui Solomon" se afirmă: „Pricepeţi că stăpânirea vi s-a dat de la Domnul şi Puterea de la cel Preaînalt, care va cerceta faptele voastre şi va pune la încercare gândurile voastre"[1].

În doctrina constituţională occidentală, înrâurită în parte de religia creştină, există convingerea că monarhul îl prefigura pe Iisus Christos[2]. Interesant este, însă, faptul că nu numai monarhii îşi întemeiau drepturile suverane asupra regatelor pe care le stăpâneau şi asupra supuşilor lor, pe voinţa divină. Şi episcopii, precum şi alţi înalţi prelaţi pretindeau că ocupă această funcţie superioară în ierarhia ecleziastică, din voinţa lui Dumnezeu, după exemplul papilor, care se considerau vicarii sau locotenenţii lui Dumnezeu şi succesori ai apostolilor lui Iisus Hristos[3]. Treptat, episcopii sunt asimilaţi ca rang social cu nobilii aflaţi în raporturi de vasalitate cu monarhul. Aşa se explică de ce regele convoacă în consiliile private alături de nobili, pe episcopi. În cazurile în care la astfel de organisme se dezbăteau şi probleme ce interesau Biserica, opinia episcopilor era cerută în mod special. Lumea creştină nu a încetat să susţină caracterul sacru al instituţiei monarhiei, deşi originile acestei credinţe, se regăsesc în tradiţiile iudaice consemnate în Vechiul Testament. Este adevărat că texte biblice marchează şi un moment când „în zilele acelea nu era rege în Israel, ci fiecare om făcea ce i se părea lui că e drept"[4]. Singurul suveran (divin) adorat era Iahve care întrunea suveranitatea sacră şi deplină.

În Vechiul Testament este descrisă pe larg procedura învestirii unui pământean cu prerogativele puterii monarhice prin voinţa lui Dumnezeu. Astfel, personajul biblic Samuel îl unge pe Saul cu ulei sfinţit, după ce Creatorul îi transmisese anterior lui Moise prin revelaţie porunca: „atunci să-ţi pui rege peste tine pe acela pe care-l va alege Domnul Dumnezeul tău: dintre fraţii tăi să-ţi pui rege peste tine; să nu pui peste tine rege de alt neam, că acela nu este fratele tău"[5]. Samuel urmează porunca Creatorului şi îl unge rege pe Saul[6]. După învestire, Samuel vesteşte poporul despre alegerea lui Samuel ca rege iar poporul strigă: „Trăiască regele"[7].

Ritualul ungerii cu ulei sfânt a regelui (conducătorului) semnifică legătura între Divinitate şi persoana căreia Divinitatea îi transmite anumite prerogative în numele său. Primele mărturii ale ungerii cu ulei a regelui le găsim în Vechiul Testament[8]. De

---

[1] Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, Bucureşti, 1992, p. 972.

[2] *J.P. Roux*, Regele. Mituri şi simboluri, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1998, p. 12.

[3] *J. Paul*, Biserica şi cultura în Occident. Secolele IX-XIII, Ed. Meridiane, Bucureşti, p. 111.

[4] Judecători, 17.6 (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe române, Bucureşti, 2001, p. 295).

[5] Deuteronomul, 17, 15 (Biblia sau Sfânta Scriptură, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al Bisericii Ortodoxe Române, Bucureşti, 2001, p. 222).

[6] Atunci Samuel a luat vasul cu undelemn şi i l-a turnat pe cap şi l-a sărutat şi i-a zis: „Iată, Domnul te-a uns pe tine domn peste poporul său, peste Israel; tu vei domni şi poporul Domnului şi tu îl vei mântui din mâinile vrăjmaşilor Lui de primprejur" (1 Regi, 10.1, Biblia, p. 320).

[7] Ibidem, p. 321.

[8] În Vechiul Testament (Ieşirea, 40, 9-13) Moise săvârşeşte ritualul ungerii cortului şi a lui Aaron care devine, astfel, preot al lui Dumnezeu („Apoi a luat Moise mirul de miruit şi din el a stropit de şapte ori asupra jertfelnicului şi a miruit jertfelnicul şi l-a sfinţit; apoi a uns cortul şi

altfel, termenul biblic *măsiah* (în limba ebraică, şi *mesiah* în limba aramaică – vorbită în vremea lui Christos) derivă din verbul *măsâh* care înseamnă „a unge". De asemenea, apelativul Christos, îşi are originea în verbul grec *chrio* care se traduce prin „a unge"[1].

Şi principiul dinastiei ereditare este consemnat în textele biblice ale Vechiului Testament. Primul rege devenit „unsul lui Dumnezeu" Saul este „detronat" de Dumnezeu, în locul său Creatorul alegându-l pe David, care va fi uns de Samuel cu untdelemn[2]. Regelui David, care a domnit 40 de ani, îi va succede fiul său Solomon, stabilindu-i-se astfel sistemul succesiunii ereditare[3].

Astfel, învestit formal şi din voinţă divină, monarhul ereditar îşi legitimează funcţia pretinzând că deţine puterea de a cârmui de la Dumnezeu. Textul biblic din Vechiul Testament pe care se reazemă legitimitatea divină a monarhiei este consemnat în *Proverbele lui Solomon*[4]. Găsim în acest text argumentele scripturistice ale monarhiei de drept divin.

Ceea ce este însă necesar de remarcat în textele scripturistice este faptul că regii se bucură *ab initio* de autoritatea pe care le-o dă legitimitatea legăturii lor cu Dumnezeu. Poporul datorează regelui supunere[5]. La rândul său, regele trebuie să fie milostiv cu cei asupra cărora domneşte. Atât Vechiul Testament cât şi Noul Testament abundă în texte care consemnează pedepsirea de către Dumnezeu a cârmuitorilor unşi în numele său şi care ulterior s-au abătut de la poruncile sau îndemnurile divine[6]. Este aceasta o dovadă că, potrivit religiei creştine, autoritatea monarhului este condiţionată de modul în care acesta guvernează, Dumnezeu pedepsindu-l pe regele nevolnic (care îi este slujitor), ca şi pe orice locuitor al Cetăţii[7]. „Regimul politic" consacrat în Sfânta Scriptură pune

---

pe toate ale lui şi le-a sfinţit. Moise a turnat mir pe capul lui Aaron şi l-a uns şi l-a sfinţit"), în Leveticul, 8. 10-12, Biblia, p. 131.

[1] *F. Tristan*, Primele imagini creştine. De la simbol la icoană. Secolele II-VI, Ed. Meridiane, Bucureşti, 2002, p. 18.

[2] „Şi a zis Domnul către Samuel: Scoală-te şi unge-l pe David căci el este bun" (1 Regi, 16.12, Biblia, p. 328).

[3] „Solomon s-a aşezat pe tronul lui David, tatăl său, iar regatul său s-a mărit foarte" (3 Regi, 2.12). După moartea lui Solomon cârmuirea Israelului i-a revenit fiului său, Roboam (3 Regi, 11.43).

[4] „Prin mine domnesc regii şi cei puternici scriu dreptatea" (Proverbele lui Solomon, 8.15).

[5] „Ascultaţi de mai-marii voştri şi supuneţi-vă lor, că ei priveghează pentru sufletele voastre, ca unii ce au să dea seamă de ele: s-ă facă cu bucurie şi nu suspinând, ceea ce nu v-ar fi de folos" (Evrei 13.17). Şi Noul Testament conţine texte care îndeamnă pe credincioşi să se supună lui Dumnezeu „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu" (Romani. 13.1); „Supuneţi-vă pentru Domnul, oricărei orânduiri omeneşti, fie împăratului, ca înalt stăpânitor, fie dregătorilor, ca unora ce sunt trimişi de el, spre pedepsirea făcătorilor de rele şi spre lauda făcătorilor de bine" (I Petru 2.13-15).

[6] Regele Solomon este astfel mustrat de Dumnezeu: „Şi a zis Domnul către Solomon: De vreme ce aşa stau lucrurile cu tine şi nu Mi-ai păzit poruncile şi rânduielile pe care şi le-am poruncit, îţi voi rupe negreşit regatul din mână şi îl voi da slujitorului tău. Numai că n-o voi face în zilele tale, de dragul lui David, părintele tău, ci din mâna fiului tău îl voi lua" (3 Regi, 11. 11-12).

[7] Samuel, unul dintre conducătorii poporului israelit se înfăţişează în faţa acestuia şi îi spune: „Dacă vă veţi teme de Domnul şi Lui Îi veţi sluji şi de glasul Lui veţi asculta şi dacă nu

accentul pe modul în care regele guvernează şi îşi exercită funcţiile de cârmuitor al poporului şi al Cetăţii. Cu alte cuvinte, Regele este responsabil în faţa lui Dumnezeu pentru faptele sale.

Teoria monarhiei de drept divin face din Monarh principalul factor constituţional şi îl înzestrează cu cea mai mare putere în stat, ceea ce îi permite să nesocotească rolul Parlamentului în care începuse să fie reprezentată burghezia comitatelor şi comunelor din Anglia şi „Starea a treia" din Franţa. Revendicărilor timide ale acestora, Regele, susţinut de aristocraţie şi clerul înalt, le răspunde cu dizolvarea Parlamentului sau cu refuzul de a-l convoca.

O variantă a concepţiei teocratice este teoria de *drept divin providenţial*, potrivit căreia puterea (suveranitatea) izvorăşte din Divinitate, dar deţinătorul puterii temporare nu este desemnat de Dumnezeu, ci prin voinţa oamenilor. *Omnis potestas a Deo* – afirma Toma d'Aquino – *sed, per populum*[1]. Voinţa oamenilor, ca şi evenimentele sociale, inclusiv cele politice, sunt însă dirijate de Divinitate în mod providenţial. Tot astfel, Divinitatea fundamentează şi orientează activitatea de guvernare. Cu alte cuvinte, învestirea unei persoane cu atributele autorităţii supreme în stat este, în ultimă instanţă, tot o expresie a voinţei divine. Această concepţie aparţine Bisericii creştine şi este atribuită Sf. Ioan Crisostomul, care în secolul al IV-lea e.n., interpretând formula rostită de Sf. Pavel – *Non e potestas nisi a Deo* – afirma că „nu există putere care să nu vină de la Dumnezeu. Ce spuneţi însă? Orice Prinţ este desemnat de Dumnezeu? Eu nu spun asta. Nu vorbesc de prinţi, ci chiar de lucrul însuşi, adică de putere. Trebuie să existe guverne, pentru ca să nu fie lăsat totul pradă anarhiei şi bunului plac. Iată tot ceea ce atribui înţelepciunii divine. De aceea apostolul (Pavel) nu spune că Prinţul vine de la Dumnezeu; ci el spune, vorbim de lucrul însuşi: Puterea vine de la Dumnezeu"[2].

După cum se poate observa, puterea (stăpânirea) vine de la Providenţă, ca un dar divin, iar Prinţul (Monarhul) prin intermediul statului, cu care se confundă, acumulează puterea şi o exercită în mod centralizat, dar în interesul poporului. În această concepţie, se disting două planuri, într-un fel glisante: principiul puterii sau puterea ca atare, care este de drept divin şi se transmite prin graţie celestă Monarhului şi exercitarea puterii de către Monarh şi aparatul său statal. Exercitarea puterii nu ţine direct de Pronia Cerească, ci de voinţa Monarhului, care este însă înrâurită de Dumnezeu. Oricât

---

vă veţi împotrivi glasului Domnului şi dacă veţi umbla – şi voi şi regele care domneşte peste voi – după Dumnezeul nostru (va fi bine); dar dacă nu veţi asculta de glasul Domnului şi dacă vă veţi împotrivi graiului Domnului, atunci mâna Domnului va fi împotriva voastră şi împotriva regelui vostru" (1 Regi 12. 14-15).

[1] A se vedea: *C. Debasch, J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 36; *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 79-83; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Târgu-Mureş, 1993, p. 163.

[2] *S.J. Chrisostome*, Oevres complètes, vol. X; *F. Frères*, Libraires-Editeurs, Toulouse, 1864, p. 372, 373. În cap. 13 din Epistola către Romani, Sf. Apostol Pavel îndeamnă: „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de Dumnezeu sunt rânduite. Pentru aceea, cel ce se împotriveşte stăpânirii, se împotriveşte rânduielii lui Dumnezeu. Iar cei ce se împotrivesc îşi vor lua osândă" (a se vedea Biblia sau Sfânta Scriptură, Societatea Biblică Interconfesională din România, 1992, p. 1288).

ar părea de paradoxal, spiritualitatea Orientului şi-a pus amprenta asupra tipului de dezvoltare politică şi culturală a lumii occidentale la cumpăna trecerii de la antichitate la Evul Mediu timpuriu, înlocuind arhetipul conducătorului-erou sau binefăcător din civilizaţia antică elenică şi romană cu modelul conducătorului-monarh legitimat prin voinţa şi puterea divinităţii. Exemplele din mitologia greacă în care regele se află sub protecţia unui anumit zeu, este înlocuit cu regele puternic, autoritar, necontestat de nimeni dintre supuşii să, întrucât statutul său decurge din voinţa divină. Exemplul cel mai concludent al acestei schimbări este Alexandru cel Mare care a plecat din Europa ca un rege-erou şi ajuns în Orient, va fi divinizat ca fiu al lui Ammon – divinitate greco-orientală[1]. Această influenţă se explică în special datorită religiei. Aşa cum a subliniat un autor român, divinizarea monarhului, imaginea lui ca mântuitor, misiunea sa universală, inaugurată de cuceririle lui Alexandru Macedon atribuit, cultul, chiar şi fastul ceremonial, toate acestea sunt reflexele caracterului oriental mistic[2].

După Revoluţia franceză din 1789, teoriile teocratice privind suveranitatea („Monarhia de drept divin" şi „Monarhia de drept divin providenţial") sunt definitiv înlăturate şi înlocuite cu concepţia suveranităţii naţionale. O încercare de revigorare a teoriilor teocratice este făcută de Ludovic al XVIII-lea în Carta constituţională din 1814. Preambulul Chartei readuce legitimitatea monarhiei întemeiată pe voinţa Providenţei divine. Ca atare, întreaga autoritate rezidă în persoana Regelui, declarată inviolabilă şi sacră (art. 13).

Prin esenţa sa, instituţia monarhiei se raportează în mod necesar la factorul etnic al populaţiei conduse de monarh. Acesta trebuie să fie „pământean", ca o condiţie *sine qua non* pentru a se urca pe tron. Numai în cazuri speciale şi pentru a se conserva drepturile succesorale ale unei dinastii, se apelează la un monarh străin, dar acesta urmează să fie naturalizat.

Teoriile democratice în legătură cu suveranitatea sunt suveranitatea populară şi suveranitatea naţională. Conceptul de suveranitate populară este atribuit filozofului francez J.J. Rousseau, în opinia căruia poporul reprezintă totalitatea indivizilor ce locuiesc pe un anumit teritoriu, fiecare dintre ei stăpânind o cotă-parte din suveranitate. În concepţia lui Rousseau, suveranitatea poporului este rezultatul sumei aritmetice a cotelor-părţi de suveranitate, astfel încât poporul devine titular al puterii prin acordul de voinţă al fiecărui individ, exprimat în cadrul unui pact social. Deţinerea de către acesta a unei cote-părţi de putere făcea posibilă din punct de vedere teoretic exercitarea nemijlocită a puterii de către fiecare cetăţean (democraţia directă), întrucât voinţa colectivă nu poate fi reprezentată fără a se anula însăşi esenţa suveranităţii, constând din însumarea voinţelor particulare. Cum fiecare cetăţean deţine o cotă-parte distinctă de suveranitate, el este îndreptăţit să participe direct la guvernare, nefiind nevoie să fie reprezentat[3].

Rousseau este însă conştient de imposibilitatea şi absurditatea punerii în practică a unei asemenea idei, deoarece poporul este dominat de egoism, patimi, interese con-

---

[1] *W. Scot Ferguson*, Greek Imperialism, London, 1913, p. 127.

[2] *M. Fărcăşanu*, op. cit., p. 196.

[3] „Suveranitatea nu poate fi reprezentată pentru acelaşi motiv pentru care nu poate fi înstrăinată: ea constă esenţialmente în voinţa generală şi voinţa generală nu se reprezintă: ea este aceeaşi sau este alta, mijlocire nu există însă" (*J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 222).

tradictorii şi discordie şi, ca atare, este incapabil să se autoguverneze. „Dacă ar exista un popor de zei, el s-ar guverna democratic. Un guvern atât de perfect nu se potriveşte oamenilor"[1].

Suveranitatea, atribuită aritmetic poporului, este exercitată prin organisme mandatate de popor cu atribuţii de guvernare[2]. Acestea reprezintă poporul şi exprimă voinţa sa generală, sau a celei mai mari părţi a acestuia. Apare deci ideea democraţiei reprezentative, respinse *ab initio* de Rousseau[3]. Teza lui Rousseau, potrivit căreia individul renunţă prin contractul social la suveranitatea sa în favoarea comunităţii, este eronată, întrucât face nelegitimă revolta acestuia împotriva opresiunii şi tiraniei guvernanţilor. Raţionamentul este simplu: dacă cetăţenii renunţă de bunăvoie la propria suveranitate, pe care o cedează statului, ce drepturi mai poate să apere mulţimea răsculată împotriva autorităţilor tiranice?

Potrivit unei asemenea concepţii, dreptul poporului de a participa la guvernare se exprimă prin vot şi nu poate fi refuzat niciunui cetăţean, întrucât dreptul îi aparţine în calitatea sa de titular al unui fragment de suveranitate. Această concepţie stă la baza admiterii votului universal. O altă concluzie care se desprinde din concepţia suveranităţii populare a lui Rousseau este revocarea reprezentanţilor poporului în cazul în care aceştia încalcă mandatul imperativ ce îi leagă de alegători. Raţiunea mandatului imperativ al parlamentarilor constă în faptul că aceştia exercită o funcţie socială, pun în aplicare voinţa generală a poporului şi sunt responsabili pentru respectarea acesteia.

Concepţia suveranităţii populare şi-a găsit o anumită exprimare în Constituţia Franţei din 23 iunie 1793, potrivit căreia puterea emană de la popor. Articolul 25 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului, ce formează Preambulul Constituţiei, proclama că „Suveranitatea rezidă în popor: ea este unică şi indivizibilă, imprescriptibilă şi inalienabilă", iar în art. 7 din Constituţie se precizează că „poporul suveran constituie universalitatea cetăţenilor francezi". Practic însă, teoria suveranităţii populare nu s-a aplicat niciodată în Franţa[4].

Teoria suveranităţii naţionale a fost susţinută în Franţa revoluţionară de abatele Sieyès, membru al Adunării Constituante din 1789-1791, şi are la bază aceeaşi idee că suveranitatea rezidă în popor. Spre deosebire însă de Rousseau, abatele Sieyès concepe poporul ca un corp abstract, în care se topesc voinţele individuale, devenind astfel o naţiune. Dacă în concepţia lui Rousseau poporul nu constituia o entitate distinctă de indivizii care îl alcătuiau, în concepţia lui Sieyès naţiunea este distinctă de indivizii care o alcătuiesc şi are o voinţă proprie, a cărei expresie este legea adoptată de reprezentanţii săi[5].

Titularul suveranităţii este naţiunea, care apare astfel ca o alternativă a instituţiei monarhiei. În această concepţie, individului (cetăţeanului) nu îi revine niciun fragment

---

[1] Ibidem, p. 183.

[2] A se vedea şi *G. Vrabie*, Organizarea politico-etatică a României, Ed. Virginia, Iaşi, 1995, p. 8.

[3] „Afirm deci, că suveranitatea, nefiind decât exerciţiul voinţei generale nu se poate înstrăina niciodată şi că suveranul care nu este decât o fiinţă colectivă, nu poate fi reprezentat decât prin sine însuşi: puterea se poate transmite, nu însă şi voinţa" (*J.J. Rousseau*, op. cit., p. 114-115).

[4] În art. 43 din proiectul Constituţiei Franţei din 1946 se stipula că „suveranitatea aparţine poporului". Articolul 3 alin. (1) din actuala Constituţie a Franţei precizează că „suveranitatea naţională aparţine poporului, care o exercită prin reprezentanţii săi şi prin referendum".

[5] A se vedea *G. Vrabie*, op. cit., p. 10.

de suveranitate, deoarece aceasta este indivizibilă şi nu poate fi parcelată în cote-părţi egale.

Sieyès păstrează ideea imposibilităţii poporului de a se guverna, dar în opinia sa reprezentanţii naţiunii sunt agenţii acesteia. Parlamentarii dobândesc prin votul alegătorilor un mandat reprezentativ, care nu poate fi revocat de aceştia.

Articolul 3 din Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului adoptată la 26 august 1789 a stipulat în Titlul III art. 1 că principiul oricărei suveranităţi rezidă numai în naţiune; niciun organism, niciun individ nu poate exercita vreo autoritate care să nu emane de la naţiune. Punând în aplicare acest principiu, Constituţia din 3 septembrie 1791[1] a prevăzut că „suveranitatea este unică, indivizibilă, inalienabilă şi imprescriptibilă. Ea aparţine naţiunii; niciun segment din popor, niciun individ nu-şi pot atribui exercitarea ei".

Concepţia constituţională modernă este bazată pe teoria suveranităţii naţionale şi pe principiul reprezentării, potrivit căruia membrii corpului legislativ nu primesc de la alegători un mandat imperativ, ci unul reprezentativ. În concordanţă cu această concepţie, simbolul instituţional al suveranităţii naţionale este Parlamentul, constituit din reprezentanţi ai poporului. Constituţiile statelor reflectă această realitate politică, prevăzând că Parlamentul este organul reprezentativ al poporului. În această calitate, Parlamentul are nu numai funcţia principală de a da formă normativă voinţei naţionale, ci şi aceea de a controla Guvernul şi, în general, puterea executivă.

§8. Precursori ai principiului suveranităţii poporului

Fundamentele teoretice ale suveranităţii poporului au fost enunţate mai întâi în operele filozofice şi politice ale reprezentanţilor sau partizanilor noii clase sociale, burghezia, ca replică la gânditorii care susţineau fie suveranitatea absolută a monarhilor împotriva bisericii catolice, fie autoritatea Papei şi supremaţia instituţiei papalităţii asupra regatelor.

Fin analist al vieţii politice în care s-a format, Marsilio da Padova afirma în lucrarea *Defensor pacis*, scrisă în 1326, că poporul nu este o simplă îngrămădire de indivizi, ci un tot unitar, grupaţi, însă, în „stări" sau clase sociale[2]. Ordonarea acestora se realizează cu ajutorul legilor adoptate de puterea legislativă, care rezidă în totalitatea cetăţenilor sau în partea cea mai mare a acestora[3].

În concepţia lui Marsilio da Padova suveranitatea constă în puterea de a face legi, legile bune fiind garanţia „Binelui comun" al Cetăţii. Cu alte cuvinte, suveran este cel care are dreptul să legifereze. Aşa cum am văzut, numai poporul în întregul său sau majoritatea acestuia poate să legifereze. Concluzia care se desprinde din această afirmaţie este simplă: Monarhul nu este suveran, întrucât legiuitorul nu poate fi un singur individ sau un grup restrâns. Înainte de Bodin, M. da Padova evidenţiază poporul ca titular al suveranităţii. Surprinde în această concluzie gândirea modernă a lui da Padova, pe deplin valabilă şi astăzi.

---

[1] Prima Constituţie scrisă adoptată în Franţa.

[2] A se vedea, în acest sens, *P.P. Negulescu*, Filosofia Renaşterii, vol. III, Ed. Cugetarea, Bucureşti, 1945, p. 167-168.

[3] *M. da Padova*, Defensor pacis, Cartea a III-a, cap. VI: *Legislatorem humanum solam civium universitatem esse aut valentiorum illius partem.*

Puterea legislativă nu este însă o putere de sine stătătoare (suverană) deoarece numai poporul în totalitatea sa are dreptul şi puterea să dispună de el însuşi. Poporul nu pierde niciun atribut al suveranităţii sale, chiar dacă îşi deleagă o parte din suveranitatea sa unei adunări legiuitoare sau Împăratului. Marsilio da Padova susţinea că puterea politică deţinută de monarh izvorăşte din voinţa poporului, care este adevăratul suveran.

Tot poporul, în virtutea suveranităţii sale, desemnează o autoritate inferioară şi subordonată puterii legislative, însărcinată să aplice legile. Această autoritate publică este definită de Marsilio da Padova, mult înainte de Locke şi Montesquieu, „putere instrumentală sau executivă"[1].

M. da Padova face astfel distincţia între puterea legislativă şi cea executivă încă de la începutul secolului al XIV-lea. Ceea ce este demn de remarcat este faptul că acesta stabileşte raporturi între cele două puteri, prefigurând interferenţa şi colaborarea acestora. „Noi spunem că prima putere este (puterea) legislativă şi noi spunem că puterea principelui, cvasiinstrumentală sau executivă este secundară, decurgând din autoritatea care i-a fost cedată de legislator, după formele concesiunii, adică de legea căreia el trebuie totdeauna să se conformeze şi după care el trebuie, atât cât poate, să reglementeze actele sale civile"[2].

Numeroşi alţi istorici şi filozofi au încercat să explice diferite aspecte ale autorităţii publice, precum şi ale raporturilor între Guvernant şi supuşi sau între stat şi Biserică, care, aşa cum ştim, îşi arogă prin Papă dreptul de a contesta şi de a-şi subordona puterea temporală a suveranilor[3]. Operele lor minore sau esenţiale pentru interpretarea fenomenului puterii se constituie într-un tezaur cultural inestimabil al Evului Mediu, care reînvie cultura clasică grecească şi latină şi reprezintă o bază inepuizabilă de reflecţie pentru ştiinţa politică modernă.

W. Occam (1270-1347), de pildă, transpune în Tractatus potestatis ecclesiae, teoria suveranităţii populare a lui Padova şi principiul reprezentării preluat din practica breslelor de meşteşugari şi negustori din epoca sa, la modul de organizare al Bisericii catolice. Occam creează astfel o construcţie teoretică în care Papa este ales de conciliul cardinalilor, care, la rândul său, reprezintă totalitatea credincioşilor. În concepţia lui Occam, conciliul cardinalilor echivalează cu adunările poporului din cetăţile greceşti sau cu adunările periodice ale breslelor.

---

[1] *Secundariam vero quasi instrumentalem seu executivam dicimas principalem per auctoritatem a legislatore sibi concesam* (*M. Padova*, Defensor pacis, Cartea I, cap. XV).

[2] A se vedea *O. Trăsnea*, Filosofia politică, Ed. Politică, Bucureşti, 1986, p. 124.

[3] În Evul Mediu era curentă practica monarhilor de a se supune ca vasali puterii pontificale. Este cunoscut, în acest sens, cazul regelui Angliei, Ioan Fără de Ţară, care la 16 mai 1213 şi-a pus sigiliul pe actul de supunere faţă de Papa Inocenţiu al III-lea, constituindu-se vasal al acestuia şi obligându-se să plătească Sfântului Scaun un tribut anual. Papa Inocenţiu al III-lea a devenit pe această cale suveran al Angliei şi Irlandei, având dreptul de a-l înlătura de la domnie pe regele vasal şi a propune tronul regatului oricărui alt monarh. În calitatea sa de suveran al Regatului Angliei şi Irlandei, Papa Inocenţiu al III-lea a declarat prin Bula papală din 24 august 1215, Magna Charta, semnată de Ioan Fără de Ţară, ca un act juridic nul, deoarece acesta nu avea calitatea de suveran, fiind vasal al Papei şi, în consecinţă, nu avea dreptul să semneze un asemenea act.

Un alt gânditor, bizantinul *Georgios Gemistos Plethon*, propune în lucrarea sa Legile (1415-1438), un plan de reformă a statului, în care poporul împărţit în clase sociale, pe baza unei diviziuni sociale a muncii, se supune unui Suveran însărcinat să vegheze asupra „Binelui comun" şi să conducă statul ca unitate politică, dar nu potrivit voinţei sale arbitrare şi absolute, ci pe baza legilor şi cu ajutorul unui sfat sau „Adunări obşteşti", constituită dintr-un număr restrâns de membri[1]. Din opera lui Plethon desprindem în primul rând ideea – care se află la baza construcţiei teoretice a statului de drept – că în îndeplinirea sarcinilor sale Suveranul este îngrădit de legi.

În ceea ce priveşte explicarea legitimităţii puterii ca fenomen social şi sursa legitimităţii acesteia, pot fi identificate trei teorii principale, susţinute de reprezentanţii iluştri ai gândirii politice la care ne-am referit.

Potrivit primei teorii, suveranitatea aparţine Monarhului, care o capătă prin voinţa Divinităţii, faţă de care se şi subordonează. În cadrul celei de-a doua teorii, puterea aparţine poporului, dar acesta o deleagă Suveranului. În fine, potrivit concepţiei moderne, puterea aparţine poporului, iar acesta o exercită prin reprezentanţii săi sau în mod direct.

T. d'Aquino este adeptul monarhiei, a cărei putere rezidă în Divinitate[2]. În Summa Theologiae (1324) autorul subordonează puterea suverană a Monarhului voinţei divine, din care izvorăşte şi căreia îi este supusă. În ceea ce priveşte poporul, d'Aquino admite participarea acestuia la exerciţiul actului de guvernare şi îi recunoaşte dreptul de a pretinde Monarhului să guverneze fără a abuza de puterea sa, iar în caz contrar libertatea de a se răzvrăti împotriva tiraniei şi chiar de a-l ucide pe Monarhul tiran[3].

Într-un regat – al cărui scop constă în asigurarea liniştii în interiorul său – trebuie să existe „un singur conducător (rege), care să domnească şi să guverneze; altfel supuşii acestui regat nu-şi vor putea realiza interesele lor, iar regatul însuşi se va prăbuşi în ruină"[4]. Puterea suverană este deţinută astfel de Monarh, dar izvorul ei rezidă în Divinitate. Este interesant de subliniat că Dante nu recunoaşte autoritatea Papei asupra Împăratului, care deţine şi exercită în mod exclusiv prerogativele puterii temporare[5].

Dante intenţionează să scoată puterea Împăratului de sub autoritatea Papei, arătând că autoritatea Bisericii (catolice) nu este cauza autorităţii imperiale. Mai mult, el critică pretenţiile Bisericii de a râvni la o putere care nu i-a fost acordată. Concluzia la care ajunge este aceea că autoritatea Împăratului nu provine de la Înaltul Pontif („Vicarul lui Dumnezeu"), ci de la Dumnezeu în mod nemijlocit.

În lucrarea sa Utopia[6] (1516), T. Morus este adeptul unei organizări politice egalitare, în care populaţia este guvernată în mod democratic, întrucât puterea aparţine

---

[1] *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 182-191.

[2] A se vedea *S.T. Aquinos*, The Summa Theologica, vol. I, Enciclopedia Britannica, Inc. vol. XVII, Chicago, 1993, p. 530.

[3] A se vedea, în acest sens, *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquité jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 85.

[4] *C. Floru, C. Noica, M. Vulcănescu*, Izvoare de filosofie. Culegere de studii şi texte, Bucovina, I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1942, p. 152.

[5] Ibidem, p. 203. Dante are în vedere instituţia Împăratului în Imperiul Roman.

[6] Titlul complet al lucrării este Libellus aureus nec minus salutaris quam festivus de optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia (Cartea de aur a lui T. Morus, pe cât de utilă, atât de plăcută, despre cea mai bună întocmire a statului şi despre noua insulă Utopia).

poporului care, totuşi, nu se poate autoguverna. Conducătorul suprem este ales democratic pe viaţă, dintre patru candidaţi indicaţi de către popor[1]. Funcţia principală a conducătorului suprem, precum şi a „filarhilor" şi „protofilarhilor"[2] consta în aplicarea legilor şi supravegherea treburilor de interes comun. Indirect, Morus schiţează o departajare a funcţiei executive, constând în aplicarea legilor, conferite conducătorului viager şi filarhilor şi funcţia de stabilire a regulilor pentru organizarea socială, exercitată de o adunare aleasă în mod democratic de toţi cetăţenii republicii Utopia.

Adept al organizării democratice a statului este şi filozoful protestant J. Althusius, care părăseşte astfel curentul de gândire imprimat de M. Luther[3]. Dezvoltând cu noi argumente teoria „monarhomarilor"[4], ilustrată de H. Languet şi G. Buchanan, care susţinuseră că puterea aparţine poporului în întregul său şi că acesta o deleagă principelui printr-un contract tacit pentru a o exercita în numele tuturor, J. Althusius consideră că puterea („maiestatea") aparţine poporului şi este sufletul sau esenţa statului. Maiestatea sau suveranitatea (adică puterea politică) nu poate rezida decât în totalitatea cetăţenilor unui stat şi este unitară, indivizibilă şi inalienabilă. „Cine va îndrăzni să spună că poporul poate transfera cuiva suveranitatea sa? Acesta-i un drept indivizibil, inalienabil, imprescriptibil. Bodin s-a înşelat atribuind regilor şi celor mari suveranitatea: ea este dreptul societăţii întregi. După Dumnezeu, Societatea dă toată puterea legitimă acelor pe care îi numim regi sau prinţi; dar oricât de mare ar fi puterea unei concesii, există totdeauna alta mai mare decât ea, adică puterea aceluia care concede"[5].

Poporul reprezintă ansamblul unitar al cetăţenilor – fiinţe libere şi raţionale. Poporul în întregul său este suveran şi nu fiecare cetăţean în parte[6]. El nu încetează să fie suveran, deşi deleagă monarhului sau principelui anumite atribute ale suveranităţii sale. Prin urmare, nu este vorba de o transmitere absolută şi totală a suveranităţii, pentru că aceasta este prin esenţa sa inalienabilă, ci poporul însărcinează prin voinţa şi puterea sa anumiţi magistraţi sau funcţionari să exercite în numele său anumite prerogative sau funcţii. În concepţia lui Althusius, monarhul deţine puterea prin delegaţie, aceasta fiindu-i conferită de popor prin intermediul unui pact. Deşi prezintă statul ca o federaţie a unor comunităţi autonome, Althusius susţine unitatea naţională întemeiată ideologic prin ideea de suveranitate a poporului.

Gânditorul care s-a aplecat cel mai mult şi cu cele mai strălucite rezultate asupra fundamentării termenului de putere (suveranitate) şi a legitimităţii sale este Jean Bodin în lucrarea Six livres de la Republique (1577). Autorul porneşte în analiza sa de la rolul primordial al statului, care constă în asigurarea, în beneficiul poporului, a „Binelui comun" şi a Dreptăţii. Pentru a realiza cele două obiective, statul are nevoie de putere, definită de Bodin „suveranitate".

---

[1] *Th. Morus*, Utopia, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1958, p. 87.

[2] „Filarhul" poate fi asimilat cu un magistrat. 30 de familii desemnau un filarh, iar 10 filarhi desemnau, la rândul lor, un protofilarh (ibidem, p. 89-90).

[3] Luther, ca şi Calvin, a fost adeptul monarhiei absolutiste, în care vedea un sprijin împotriva Bisericii catolice. Ulterior, protestantismul a înclinat spre ceea ce mai târziu va fi numit liberalism şi democraţie.

[4] Gânditori revoluţionari, protestanţi, adversari ai autorităţii monarhului absolutist.

[5] *G.V. Răcoasa*, Politica şi filosofia dreptului, (Althusius) în Istoria filosofiei moderne, vol. I, Bucureşti, 1937, p. 91.

[6] *Non singulis, sed conjunctim universis membris sive toto corpori consociato jus regni competit.*

Suveranitatea are caracter absolut. Puterii statului i se subordonează tot ceea ce ține de viața în continuitate. Suveranitatea poate fi deținută și exercitată de o singură persoană (monarhia), de un grup (oligarhie aristocratică) sau de către popor (democrație). Dintre aceste forme de guvernământ, Bodin preferă monarhia, dar o „monarhie legitimă", în care regele nu conduce în mod tiranic (monarhia constituțională).

În ceea ce privește originea suveranității în cadrul monarhiei legitime, Bodin arată că aceasta aparține poporului care o transmite irevocabil și necondiționat Regelui. Așadar, poporul nu deleagă anumite prerogative de putere unui monarh, care ar avea un mandat limitat și revocabil, ci renunță pur și simplu la suveranitatea sa în favoarea monarhului ereditar[1]. „Poporul sau seniorii unei republici pot să dăruiască cuiva, pur și simplu, puterea suverană și perpetuă, ca să dispună de tot statul după bunul său plac și să o lase apoi cui va crede de cuviință, întocmai ca un proprietar care poate dărui lucrul său pur și simplu, fără altă cauză decât libertatea sa; aceasta e adevărata donație, care nu mai primește nicio condiție, odată făcută și desăvârșită, pe când celelalte donații, care sunt supuse la sarcini și condiții nu sunt adevărate donații. De aceea, suveranitatea dăruită unui principe cu anumite sarcini și condiții, nu este o adevărată suveranitate"[2].

Bodin se îndepărtează de autorii care recunoșteau poporului dreptul la răzvrătire. În condițiile în care poporul „dăruiește", înstrăinează necondiționat și nelimitat în timp suveranitatea sa, monarhul nu este răspunzător față de popor ci doar față de Dumnezeu. Responsabil este însă guvernul, care exercită prin delegație puterea suverană în numele statului. Puterea Monarhului este practic absolută, deoarece acesta decide potrivit bunului plac (*princeps legibus solutus* – „principele este în afara legilor").

Suveranitatea absolută a Regelui nu este totuși o calitate naturală a acestuia, ci o funcție sau putere civică, în virtutea căreia el ia măsuri pentru siguranța și fericirea supușilor săi. Regele trebuie să respecte în mod absolut persoana și averea supușilor săi[3].

Bodin ține seama de practica politică a regatelor din timpul său, care cunoștea instituția Parlamentului sau a Stărilor generale. Parlamentul avea posibilitatea de a influența deciziile monarhului, în special în materie de impozite și în privința declarării războiului și încheierii păcii[4].

Bodin este primul gânditor care recunoaște într-o viziune modernă că suveranitatea aparține în mod natural și originar poporului. Faptul că acesta o înstrăinează Monarhului pierzând definitiv controlul asupra ei nu mai are relevanță. Important este că se recunoaște poporului calitatea de subiect de drept public, pentru că numai astfel putea să dețină suveranitatea și mai ales să o înstrăineze. O concepție foarte asemănătoare cu cea a lui Bodin o întâlnim la filozoful și iezuitul spaniol Francesco Suarez. În De legibus ac Deo legislatore (1619), acesta consideră că puterea aparține poporului,

---

[1] *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 332-336.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem, 338.

[4] În Anglia impozitele suplimentare *(Auxilia)* puteau fi percepute de Coroană încă din secolul al XVII-lea, doar cu acordul unui Consiliu special, compus din reprezentanți ai lorzilor și clerului înalt *(Commune consilium regni)*.

prin natura lucrurilor. Trăind într-o societate organizată, indivizii – în mod separat – consimt printr-un acord liber de voință să se subordoneze unei autorități politice sau suveranității. Suarez distinge mai multe puteri existente în societate. Dintre acestea, numai una este suveranitatea, celelalte fiind de drept privat (puterea părintească, puterea economică etc.). Autoritatea politică sau suveranitatea nu poate să rezide într-un singur om, întrucât oamenii sunt egali între ei, ci în totalitatea abstractă a cetățenilor (națiune).

Suarez circumscrie suveranitatea la puterea „de a face" legi. Dreptul de legiferare care înseamnă pur și simplu suveranitate, aparține în mod indivizibil tuturor membrilor societății. Suarez arată în tratatul său că din cele mai vechi timpuri popoarele au transmis puterea lor politică (suveranitatea) unei singure persoane sau unui grup restrâns de conducători. Este astfel dreptul poporului de a dispune de suveranitatea sa după bunul său plac. Suarez este astfel unul din precursorii concepției moderne asupra suveranității. Potrivit opiniei sale, existența suveranității este un drept natural al popoarelor și o condiție obiectiv necesară a organizării vieții sociale. Forma în care se concretizează suveranitatea, adică delegarea (înstrăinarea) ei, condiționată sau nu, depinde de voința poporului.

Ca și Bodin, Suarez este adept al Monarhiei absolutiste și susține că poporul transmite suveranitatea sa în întregime și necondiționat Regelui. Se poate observa că pe acest tip de transfer al suveranității se bazează și legitimitatea monarhiei absolutiste apărată de Suarez. Spre deosebire de Bodin, Suarez recunoaște poporului dreptul de a se răzvrăti împotriva Regelui, care ar uzurpa suveranitatea prin forță sau printr-un război nedrept.

Raportul între puterea suverană a poporului și puterea de stat a căpătat, din perspectivă teoretică, noi dimensiuni în secolul al XVII-lea, caracterizat înainte de toate prin emanciparea economică și ofensiva politică a burgheziei, manifestate îndeosebi în Anglia. Principalele evenimente din istoria constituțională a Angliei din această perioadă, în special cele două revoluții burgheze și, în general, starea cvasipermanentă de tensiuni politice, conflictul acutizat între popor și rege, au repus cu acuitate problema asigurării stabilității politice, siguranței individului, apărarea securității vieții și averii sale.

Pe acest fundal politic Hobbes reia vechile teze ale suveranității, arătând că pentru asigurarea și administrarea păcii între oameni, trebuie să existe o voință unică a tuturor indivizilor, realizată prin renunțarea de către fiecare persoană la propria voință egoistă și particular interesată în favoarea voinței supreme a unuia singur sau a unei adunări înzestrate cu puterea de constrângere. Autorul arată că în cuprinsul statului, persoana (Regele) sau adunarea (Parlamentul) cărora și-au supus toți cetățenii propriile voințe, constituie puterea suverană și, în această calitate, exercită dominația absolută asupra supușilor[1].

---

[1] *Th. Hobbes*, Leviathan, apud Bacon, Morus, Hobbes, Locke, Ed. de Stat, București, 1951, p. 118. „Singura cale de a întemeia o putere comună care să fie în stare să-i apere pe oameni de invazia străinilor și de loviturile unuia împotriva altuia, asigurându-i în așa fel, prin propria lor dibăcie și prin roadele pământului, să poată să se hrănească și să trăiască mulțumiți, este să acorde toată puterea și forța lor unui singur *om* sau unei *adunări de oameni*, care să poată reduce toate voințele la una singură prin pluralitate de voturi".

Voința supremă a Regelui sau a corpului politic electiv are o natură contractuală, indivizii consimțind, în schimbul siguranței publice generale, să renunțe la prerogativele ce li s-ar conferi de propria libertate haotică și concurentă cu orice altă libertate.

În concepția lui Hobbes, puterea de stat este o „putere transmisă" prin convenție tacită, grație căreia suveranitatea regelui sau a adunării este intangibilă, absolută și irevocabilă. Aceste idei promovate în De cive (1642), dar mai ales în monumentala operă Leviathan (1651), fac din acesta ultimul mare teoretician al absolutismului[1].

Secolul al XVIII-lea este secolul victoriei definitive și absolute a suveranității poporului, realizată în special prin contribuția Revoluției franceze din 1789 și a Revoluției americane din 1776. Cele două evenimente politice au pus bazele unei adevărate ideologii a suveranității populare, întemeiată pe filonul teoretic al operelor clasice ale antichității grecești și romane, și ale scriitorilor și gânditorilor Renașterii, încununate de scrierile lui Locke, Hobbes, Montesquieu, Rousseau și ale altor filozofi mai puțin cunoscuți.

§9. Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității poporului

Transpunerea la nivel constituțional a principiului suveranității poporului a pus problema opțiunii pentru una dintre cele două teorii democratice asupra suveranității. Teoria care s-a impus a fost cea a suveranității naționale, chiar dacă unele constituții au folosit termenul de popor.

Constituția Franței din 4 septembrie 1791 prevedea că „suveranitatea este unică, indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Ea aparține națiunii. Niciun segment din popor, niciun individ nu își pot atribui exercitarea ei". În aplicarea principiului suveranității populare, fundamentat și susținut cu ardoare de Rousseau, Constituția din 1793 a prevăzut în art. 7 că „poporul suveran este universalitatea cetățenilor francezi". Un text cu un conținut similar prevede și art. 17 din Declarația drepturilor și îndatoririlor omului și ale cetățeanului, care figurează ca Preambul la Constituția din 1795. În ceea ce privește exercitarea propriu-zisă a suveranității de către Națiune, s-a admis principiul reprezentării acesteia prin cei aleși de către alegători. Actuala Constituție a Franței, deși stipulează principiul reprezentării, a făcut un compromis în favoarea teoriei suveranității populare, susținute de Constituția din 1946[2]. Astfel, art. 3 din Constituția din 1958 prevede că „suveranitatea națională aparține poporului care o exercită prin reprezentanții săi și prin referendum", iar alin. final al art. 2 stipulează că principiul republicii este „guvernarea poporului de către popor și pentru popor".

Constituția Statelor Unite ale Americii, adoptată în 1787, nu conține un text expres referitor la suveranitatea poporului. Principiul suveranității decurge însă din Preambulul Constituției: „Noi, Poporul Statelor Unite, în vederea unei Uniuni mai strânse, așezării dreptății, asigurării Liniștii interne, înzestrării pentru apărarea comună, promovării Prosperității generale și asigurării Binecuvântărilor Libertății pentru noi înșine și pen-

[1] A se vedea, în acest sens, *G. Mosca*, Histoire des doctrines politiques depuis l'antiquite jusqu'a nos jours, Payot, Paris, 1936, p. 196.

[2] Articolul 3 din Constituție precizează că „suveranitatea națională aparține poporului francez".

tru Prosperitatea noastră, decretăm şi promulgăm Constituţia de faţă pentru Statele Unite ale Americii".

În Europa, datorită influenţei exercitate de Revoluţia franceză de la 1789, principiul suveranităţii naţiunii s-a extins cu rapiditate şi a fost înscris în memorii, programe şi reforme constituţionale şi, evident, în constituţii. Articolul 5 din Constituţia Poloniei din 3 mai 1791 – prima Constituţie scrisă din Europa – stipula că întreaga putere în societatea civilă trebuie să izvorască din voinţa poporului. În Constituţia Belgiei, adoptată în 1831, se precizează că „Toate puterile emană de la Naţiune". Acelaşi principiu se găseşte în diferite reforme constituţionale şi în Moldova şi Muntenia, încă din 1822[1]. Proiectul de Constituţie a Moldovei, întocmit în 1822 („Constituţia cărvunarilor") preia şi transpune la realităţile sociale şi politice din Moldova la începutul secolului al XIX-lea, elementele esenţiale ale ideologiei revoluţionare consacrate în Declaraţia drepturilor omului şi ale cetăţeanului din 26 august 1789, printre care şi principiul suveranităţii poporului[2].

Constituţia de la 1866 prevedea în art. 31 că „toate puterile statului emană de la naţiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegaţiune şi după principiile şi regulile aşezate în Constituţiunea de faţă". Un text identic conţinea şi Constituţia din 1923. Constituţia din 1938 a adus uşoare modificări redacţionale art. 33 din Constituţia din 1923, referitor la titularul suveranităţii.

Principiul suveranităţii naţionale şi cel al reprezentării au fost stipulate şi în „Constituţia Republicii Helvetice", elaborată la 12 aprilie 1798 la Paris, după modelul Constituţiei Franţei din acea vreme. După căderea împăratului Napoleon, cantoanele Elveţiei, căreia Congresul de la Viena din 1815 i-a recunoscut independenţa şi neutralitatea, şi-au adoptat constituţii proprii, în care au stipulat principiul suveranităţii naţionale şi principiul reprezentării. Aceste principii au fost revigorate sub impulsul ideologiei liberale a revoluţiei franceze din 1830. Constituţia Elveţiei din 1847, ca şi cea din 1848, consfinţesc suveranitatea cantoanelor potrivit principiului că puterea emană de la popor. Articolul 1 din Constituţia adoptată la 29 mai 1874 prevede că populaţia celor 23 de cantoane formează împreună Confederaţia elveţiană. Articolul 3 din Constituţie prevede că cele 23 de cantoane sunt suverane în măsura în care suveranitatea lor nu este limitată de Constituţia federală şi îşi exercită drepturile care nu sunt delegate puterii federale.

După cel de-al doilea război mondial, în practica constituţională a statelor europene, accentul s-a pus mai mult pe categoria de popor decât pe cea de naţiune. Ca atare, statele în cauză care şi-au adoptat constituţii noi, au proclamat solemn că suveranitatea aparţine sau rezidă în popor[3].

---

[1] A se vedea *I.C. Filitti*, Izvoarele Constituţiei de la 1866 (Originile democraţiei române), Bucureşti, 1934, p. 8. Întregul sistem de reforme preconizat în Moldova şi Ţara Românească la începutul secolului al XIX-lea are la bază principiul suveranităţii poporului şi reprezentarea naţională.

[2] Proiectul se întemeiază pe „cererile cele mai însemnate ce se fac din partea obştiei Moldovei". Potrivit art. 1, „Norodul Moldovei, ca un norod ce din în vechime şi până astăzi a avut şi are sfinţit privilegiul slobozeniei şi acela al volniciei de a se oblădui cu ocârmuitorul său şi cu pravilele ţării sub umbrirea prea puternicei împărăţii căreia este supusă, cere de a avea şi folosinţa acestui privilegiu întru deplina legiuire cele căzute a dreptăţei şi în păzirei cele datornice a sa supuneri şi a credinţei sale către Înaltul Devleat".

[3] În preambulul Constituţiei Japoniei adoptată în 1946, se arată că principiul suveranităţii poporului este un principiu universal, recunoscut ca atare de umanitate şi că autoritatea guver-

Fostele state socialiste au proclamat în spiritul ideologiei oficiale a partidelor comuniste că puterea politică rezidă în popor şi că reprezentanţii acestuia exprimă voinţa sa generală. În realitate, puterea poporului a fost lipsită de orice eficienţă, iar guvernanţii au condus potrivit principiilor absolutismului monarhic[1].

După înlăturarea sistemelor totalitare din Răsăritul şi Centrul Europei, principiul suveranităţii poporului a căpătat o revigorare deosebită, iar fostele state socialiste au proclamat solemn că suveranitatea rezidă în popor, iar acesta o exercită prin reprezentanţii aleşi sau prin referendum[2].

---

nanţilor emană de la popor. Articolul 1 alin. (1) din Constituţia Italiei, promulgată la 27 decembrie 1947, statuează că suveranitatea aparţine poporului, care o exercită sub formele şi în limitele fixate de Constituţie. Articolul 20 alin. (2) din Constituţia R.F.G., adoptată la 23 mai 1949, prevede că suveranitatea emană de la popor. Ea este exercitată de popor prin alegeri şi referendum şi prin organele special învestite cu putere legislativă, executivă şi judecătorească. Constituţia Franţei din 1958 conţine o formulare hibrid, care combină teoria suveranităţii naţionale cu cea a suveranităţii populare. Astfel, art. 3 alin. (1) din Constituţie proclamă că suveranitatea naţională aparţine poporului. Constituţia Spaniei, adoptată în 1978, prevede, de asemenea, că „suveranitatea naţională rezidă în poporul spaniol; toate puterile statului emană de la el". Constituţia Suediei, promulgată în 1974, prevede în art. 1 că „În Suedia, suveranitatea emană de la popor. Suveranitatea naţională suedeză este fundamentată pe libertatea de opinie şi pe sufragiul universal şi egal. Ea se realizează printr-un regim constituţional reprezentativ şi parlamentar şi printr-o gestiune autonomă a colectivităţilor teritoriale. Suveranitatea se exercită în conformitate cu legile". Constituţia Portugaliei din 1976 proclamă în art. 112 că puterea politică aparţine poporului şi se exercită în condiţiile stabilite în Constituţie. Articolul 113 precizează chiar că „participarea directă şi activă a cetăţenilor la viaţa politică este condiţia şi instrumentul fundamental pentru a se ajunge la consolidarea sistemului democratic".

[1] Articolul 3 din Constituţia României din 1948 a prevăzut că „în Republica Populară Română întreaga putere de stat emană de la popor şi aparţine poporului. Poporul îşi exercită puterea prin organe reprezentative, alese prin vot universal, egal, direct şi secret". Constituţia a introdus şi instituţia mandatului imperativ, prevăzând că „reprezentanţii poporului în toate organele puterii de stat sunt răspunzători în faţa poporului şi pot fi revocaţi prin voinţa alegătorilor, în condiţiile stabilite de lege". Constituţia din 1952 a întărit dictatura proletariatului; deşi nu se referă expres la aceasta, art. 1 preciza că „Republica Populară Română este un stat al oamenilor muncii de la oraşe şi sate". Prin admiterea categoriei sociologice de „oameni ai muncii" recunoscută de Constituţie, se excludeau, indirect, celelalte clase şi categorii sociale de la exercitarea puterii. De altfel, art. 4 din Constituţie a prevăzut că „puterea aparţine oamenilor muncii de la oraşe şi sate, care o exercită prin Marea Adunare Naţională şi sfaturile populare". Constituţia din 1965 a stipulat că întreaga putere aparţine poporului, liber şi stăpân pe soarta sa. Potrivit art. 4 din Constituţie, poporul, deţinător suveran al puterii, o exercită prin Marea Adunare Naţională şi consiliile populare. Toate constituţiile statelor socialiste au prevăzut texte cu un conţinut asemănător.

[2] Articolul 2 din Constituţia Slovaciei, adoptată la 3 septembrie 1992, prevede că puterea de stat aparţine cetăţenilor, care o exercită direct sau prin reprezentanţii lor aleşi. Articolul 2 din Constituţia Cehiei, adoptată la 16 decembrie 1992, stabileşte că „poporul este sursa întregii autorităţi a statului; el o exercită prin organele puterii legislative, executive şi judecătoreşti". Articolul 2 alin. (1) din Constituţia Moldovei, adoptată la 29 iulie 1994, prevede că suveranitatea naţională aparţine poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct şi prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituţie. Constituţia României, adoptată prin referendum la 8 decembrie 1991, stabileşte că suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum.

În unele Constituții, cum ar fi de pildă cele ale Franței, Spaniei, României, se folosește o expresie ambiguă: „Suveranitatea națională aparține poporului". Aceasta nu înseamnă că principiul reprezentării ar fi înlăturat sau atrofiat și că mandatul aleșilor poporului ar fi imperativ. Deținerea unei astfel de formulări ar putea consta în admiterea, alături de democrația reprezentativă (care are la bază teoria suveranității naționale) a democrației semi-directe (care rezidă în teoria suveranității populare). Într-adevăr, după al doilea război mondial și îndeosebi în ultimele decenii, se pune un accent tot mai mare pe inițiativele populare în materie legislativă (inițiativa legislativă a cetățenilor)[1] și în consultarea directă a cetățenilor în legătură cu problemele fundamentale ale politicii statale[2].

Aceste noi proceduri democratice au ca rezultat revigorarea conștiinței sociale a cetățenilor că puterea guvernanților emană de la ei și că lor le aparține puterea de a-i desemna sau înlocui de la conducere, în cazul în care randamentul social al actului de guvernare este inferior așteptărilor celor guvernați.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ IAȘI

[1] Inițiativa legislativă a cetățenilor este recunoscută de pildă în Italia – Constituția din 1947 art. 71 alin. (2); Spania – Constituția din 1978 alin. (3); România – Constituția din 1991, art. 73 alin. (1) și art. 146 alin. (2).

[2] A se vedea, de pildă, referendumurile organizate în unele state europene privind aderarea acestora la Tratatul de la Maastricht sau referendumul organizat în Polonia la 18 februarie 1996 în cadrul căruia electoratul a fost chemat să se pronunțe asupra distribuirii generale a bunurilor statului către cetățeni.

Capitolul II
Participarea cetățenilor la exercitarea puterii politice (sistemul electoral)

§1. Esența democrației – participarea poporului la conducere

Dintotdeauna, membrii oricărei colectivități sociale au tins sau au năzuit la un statut politic care să le confere condiții prielnice pentru a se autoguverna sau, cel puțin, pentru a participa, prin reprezentare, la procesul de conducere socială. Pentru a-i convinge pe guvernanți să le recunoască o asemenea aspirație – un adevărat drept natural – masele populare au folosit forța armelor sau forța spiritului și adesea au reușit. În dezvoltarea istorică a fiecărui popor pot fi identificate, astfel, diverse forme organizatorice, la început rudimentare, apoi din ce în ce mai evoluate, prin care membrii colectivității participau sau erau atrași, într-un fel sau altul, la exercitarea unor atribute de conducere.

Emanciparea politică a individului, văzută desigur în plan geografic și social-istoric, a marcat o treaptă superioară pe calea progresului umanității, devenind una dintre piesele de bază ale sistemului universal de valori social-umane.

Însăși noțiunea de democrație, în care filozofii greci din secolele V-IV î.e.n. au asimilat și concretizat, din punct de vedere politic, o asemenea năzuință, a exprimat, în polisurile grecești, forma de guvernare în care puterea era exercitată de către popor sau cu participarea substanțială a acestuia.

În ceea ce privește noțiunea de popor, trebuie precizat că aceasta trebuie înțeleasă prin raportare la un anumit cadru geografic și social-istoric. În vremurile străvechi – chiar și în statele care au constituit un sistem de guvernământ democratic – poporul constituia doar o categorie, un segment militar sau politic din totalitatea populației. Chiar și în condițiile democrației sclavagiste ateniene, din categoria socio-politică de popor erau excluși metecii, adică străinii stabiliți pe teritoriul statului atenian, femeile, copiii și sclavii[1].

Fenomenul de reducere a poporului la un segment social – privit ca o categorie sociologică distinctă de nobilime – a fost preluat și în Evul Mediu și pus în evidență, îndeosebi, în „republicile burgheze", unde noua clasă socială pretinzând că este reprezentanta poporului a luptat în numele său pentru a accede la putere[2]. În alte regiuni din Europa, poporul era raportat, dimpotrivă, la clasa nobiliară, acesteia recunoscându-i-se toate drepturile, în timp ce plebea, populația săracă sau aservită în diferite forme era

---

[1] *O. Drâmba*, Istoria culturii și civilizației, vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, p. 574-579. „Caracteristica adevăratului cetățean este că ia parte la funcțiunile de judecător și de magistrat" (*Aristotel*, Politica, Cultura Națională, București, 1924, p. 96). A se vedea și *R.A. Dahl*, Democrația și criticii ei, Institutul European, Iași, 2002, p. 12-14.

[2] A se vedea *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 169-175.

lipsită de drepturile elementare ale ființei umane. Astfel, în Tripartitul întocmit în 1517 de juristul maghiar Ștefan Verböczi – cod de legi aplicat și în Transilvania – categoria de popor era raportată exclusiv la nobili, restul populației care nu avea un titlu nobiliar apelată cu numele plebe[1].

Mult mai târziu, în prima fază de dezvoltare a statelor socialiste (perioada cuceririi puterii) termenului sociologic de *popor* i s-a conferit o conotație politică. Astfel, din categoria politică de popor au fost excluși exponenții claselor sociale înlăturate de pe scena politică prin fraude electorale, abuzuri administrative, forța represivă, chiar armată a aparatului de stat comunist. Acestora li s-a refuzat, o vreme, accesul la drepturile electorale, dreptul de asociere în partide politice, deși prevederi constituționale stipulau că puterea de stat „emană de la popor și aparține poporului".

În aceste condiții, noțiunea de popor a primit o conotație sociologică restrictivă: „popor muncitor", iar pe plan politic a fost instaurată dictatura proletariatului – regim politic profund nedemocratic și antiumanist care a negat și încălcat drepturile naturale ale omului[2]. În ultima fază de evoluție a societății socialiste, noțiunea de popor a fost extinsă practic la întreaga populație, dar din punct de vedere social și politic, poporul a fost marginalizat de către structurile de partid și de stat și lipsit de drepturile politice.

În filozofia grecească din secolele V-IV î.e.n., strălucit reprezentată de gândirea lui Pericle, Platon, Aristotel, Demostene ș.a., puterea politică se exercita prin intermediul unor adunări ale cetățenilor, fiecare dintre ei fiind dator să exercite această putere potrivit principiului că cetățenii sunt datori să participe în măsură egală la rezolvarea treburilor politice ale Cetății[3].

Idealul *Secolului lui Pericle* era crearea unui sistem de guvernământ în care individul angajat, înainte de toate, în problemele Cetății sau ale Polisului, se supunea Adunării poporului care era omnipotentă, ea luând cele mai importante hotărâri, inclusiv ostracizarea celor care se făceau vinovați de crime sau prezentau un pericol pentru polis[4]. Întreaga gândire politică a Greciei antice este axată în jurul ideii și practicii

---

[1] *Nomine autem, et appellatione populi, hoc in loco intellige; solummodo dominos praelatos, barones, et alios magnates, atque quoslibet nibiles; sed non ignobiles. Licet iste terminus populis; includat omnes nobiles, et ignobiles pariter; de ignobilibus tamen (qui plebis nomine intelliguntur) in hac parte nihil est at propositum* (*W. István*, Harmaskönyve, Ed. Sándor Kolosvári, Kelemen Óvári, Flanklin-Társulat, Budapest, 1897, p. 228). „Iar prin numele și denumirea de *popor*, în acest loc, se înțeleg numai domnii prelați, *baroni și alți magnați, precum și ceilalți nobili,* dar nu nenobilii. Dar deși acest termen de popor cuprinde deopotrivă pe *toți nobilii* și nenobilii, totuși despre nenobili (care sunt arătați cu numele de plebe) nu este locul a trata în această parte. Iar prin denumirea de plebe se înțeleg cei nenobili" (*Șt. Pascu, V. Hanga*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului R.P.R., vol. II, Ed. Științifică, București, 1958, p. 122).

[2] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 161-193.

[3] *O. Trăsnea*, Știința politică. Studiu istorico-epistemologic, Ed. Politică, București, 1970; *V. Măgureanu*, Puterea politică, Ed. Politică, București, 1979, p. 15-30.

[4] *J. Touchard*, op. cit., p. 18. „Cetățeanul este individul care poate avea în adunarea publică și la tribunal vot deliberativ, oricare ar fi de altfel statul al cărui membru este; și înțeleg prin stat o mulțime de oameni de felul acesta, care posedă tot ce-i trebuie, spre a trăi mulțumită" (*Aristotel*, op. cit., p. 98).

democrației. Imaginând în secolul al IV-lea î.e.n. un „Stat ideal", Aristotel, titanul filozofiei politice a lumii grecești în epoca sclavagistă, punea accentul pe capacitatea și disponibilitatea cetățenilor de a îndeplini o funcție socială conferită de Adunarea poporului, dar și de a se supune fără rezerve autorității acesteia. Edificiul statal imaginat de filozoful grec, se întemeia pe ideea că fiecare cetățean trebuie să fie succesiv guvernant și supus[1].

Dar, dacă gânditorii care au analizat democrația sclavagistă ateniană au excelat în formularea unor concepte teoretice devenite teme de referință chiar în epoca lor, nu este mai puțin adevărat că și la alte popoare au fost instituționalizate forme embrionare de putere sau de autoritate publică bazate pe principiul participării cetățenilor la conducerea statului. Este, astfel, semnalată la multe alte popoare antice, Adunarea poporului – organism format din oșteni (cetățeni purtând arme) și înzestrat îndeosebi cu prerogative militare.

O astfel de adunare este menționată de istoricul roman Diodor din Sicilia într-un pasaj, în care descrie nemulțumirea războinicilor geto-daci față de intenția regelui Dromichete de a-l elibera pe regele Lysimach făcut prizonier de către daci și hotărârea lor, luată de comun acord, de a-l ucide pe agresor. O altă sursă antică ne indică consultarea poporului de către regele dac Scorilo asupra alternativei păcii sau războiului cu Imperiul Roman[2]. Obiceiul respectiv a devenit, prin repetare continuă, cutumă și s-a păstrat generații peste generații. Ne confirmă acest lucru și savantul Nicolae Iorga când ne spune că în Evul Mediu în cele două țări românești, poporul „participa nu numai la alegerea Domnului dar și atunci când este vorba de luat o mare hotărâre politică externă privitoare la întreaga îndreptare a Statului; o politică de *instinct național*, care nu se ține numai în domeniul retoricei, ci se razimă pe o consultație reală a unui instinct manifestat în forme tradiționale"[3].

După mai mult de un mileniu și jumătate, în care în Europa conceptul și practica democrației s-au cufundat în uitare, doctrina constituțională a reușit să îmbrace într-o formă publicistică atrăgătoare o realitate frapantă de care conștienți au devenit, chiar și silit, monarhul absolut și clasa nobiliară: suveranitatea nu poate aparține Regelui și deci, nu poate fi exercitată exclusiv de către acesta, deoarece izvorăște de la Națiune. În consecință, Națiunea este îndreptățită să participe la exercitarea puterii politice fie prin reprezentanții ei, fie în mod direct[4].

De la conștientizarea și acceptarea acestui adevăr, fixat mai întâi în cutuma constituțională și apoi în prima constituție scrisă, au trecut multe secole. Istoria constituțională a fiecărui stat consemnează revolte populare, răscoale, războaie, insurecții, lovituri de stat, toate fiind purtate în numele sau împotriva acestui adevăr. Astăzi, problematica democrației – a celei reprezentative ca și a celei directe – cunoaște o revigorare deosebită. Dacă analizăm cu atenție momentul istoric și motivația recurge-

---

[1] *O. Trăsnea*, Filozofia politică, Ed. Politică, București, 1986, p. 98. „Se laudă mult talentul cuiva de a ști să se supună deopotrivă și să guverneze, și trece drept virtutea supremă a cetățeanului să știe totdeauna să guverneze și să se supună" (*Aristotel*, op. cit., p. 103).

[2] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, Ed. Academiei, București, 1980, p. 53.

[3] *N. Iorga*, Istoricul Constituției românești, în Noua Constituție a României, Institutul Social Român, București, 1922, p. 11.

[4] *F. Lundberg*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989, p. 7-10.

rii, ca metodă de guvernare, la instituția reprezentării în completarea conducerii prin Consiliul privat al Regelui, și nu ca o alternativă la acesta, vom observa că inițial, reprezentanții poporului convocați de Rege erau simple instrumente prin care acesta își legitima anumite decizii, îndeosebi, perceperea unor impozite și taxe. Cu sau fără reprezentanții poporului, guvernarea Regelui conserva interesele Coroanei și ale nobilimii. De abia la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, s-a format o legătură între democrație și reprezentare. Democrația a fost privită în acea epocă ca singură alternativă la vechiul regim absolutist, iar reprezentarea ca un instrument de cuprindere a unor pături largi ale populației la actul de guvernare, în primul rând, pentru a legitima parlamentul și guvernul.

Democrația reprezentativă, definită ca o democrație indirectă, în care poporul nu guvernează el însuși, ci își alege reprezentanții care să îl guverneze[1], rămâne și în prezent instrumentul preferat pentru exprimarea voinței suverane a poporului. Reprezentanții poporului se îndepărtează, însă adesea ca tendință socială, de cei care i-au delegat, exercitându-și prerogativele ca o clasă de politicieni, ca un grup de elită care se pregătește în mod special pentru a ocupa funcții politice în aparatul de stat[2]. Apare, astfel o întrebare legitimă: de cine este mai legat Guvernul, de mediile de afaceri și financiare sau de corpul electoratul? Întrebarea are o legătură directă cu fenomenul corupției, prezent în orice stat modern, și care este întreținut nu atât de inițiatorul privat, cât de vârfurile oligarhiei politice recrutate în structurile reprezentative ale statului, prin intermediul unor jocuri politice și financiare la nivel local sau central[3]. Membrii clasei politice sunt recrutați, de regulă, din același mediu social, ceea ce face să apară un model de conștiință și comportament social mereu repetabil la noile generații de politicieni. Aceștia solicită periodic reconfirmarea legitimității electorale, dar între mandate legătura lor cu cetățenii din circumscripții se estompează sau se formalizează în raporturi de reprezentare de convenință. Analizele statistice privind profilul social și profesional al membrilor Parlamentului, precum și numeroase studii sociologice pun în evidență apariția unei profesii politice la care, au acces cu prioritate componenți ai categoriilor sociale înstărite, cu educație universitară prestigioasă, cu o cultură politică transmisă, de regulă, prin legături de familie. Parlamentarii care provin din medii sociale modeste au acces restrâns la funcții politice influente. Ar fi greu de admis că „fruntașii" clasei politice care ocupă poziții sau posturi de elită în ierarhia puterii ar renunța la anumite privilegii inerente funcțiilor pe care aceștia le ocupă și că ar decide exclusiv în interesul poporului[4]. Din păcate, însă, nu sunt puține situațiile când guvernanții lasă cu abilitate impresia că cei care decid sunt alegătorii[5]. Pentru a fi cu adevărat eficientă și legitimă, democrația reprezentativă, ca și cea participativă trebuie să devină funcțională și profitabilă, dar nu clasei politice și clientelei sale legate de interese financiare și de afaceri, ci poporului. Acesta trebuie să aibă la dispoziție

---

[1] *G. Sartori*, Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 118.

[2] A se vedea, în acest sens, *L. Boia*, Mitul democrației, Ed. Humanitas, București, 2003, p. 32.

[3] Ibidem, p. 33.

[4] Această nouă diviziune socială devine tot mai evidentă și pentru clasa politică românească, interesată în conservarea și apărarea privilegiilor sale, de la indemnizații și sistemul de pensii, până la asigurarea unui confort material sporit la sediul instituțiilor publice.

[5] A se vedea *L. Boia*, op. cit., p. 134.

instrumente eficace de control cetățenesc asupra propriilor reprezentanți. Democrația este funcțională în măsura în care cerințele și așteptările cetățenilor capătă o formă normativă prin intermediul instrumentelor puterii statale. Exprimând voința suverană a poporului, acestea fac posibilă guvernabilitatea democrației. Prin funcționalitatea democrației, înțelegem principiile și instrumentele de funcționare ale acesteia. De pildă regula majorității constituie un principiu funcțional al democrației. Accesul general la guvernare este un alt principiu funcțional al democrației.

Democrația este legată de egalitatea între cetățeni și de libertatea de care se bucură aceștia. Un sistem politic în care în locul egalității se proclamă discriminarea și privilegiile de care beneficiază o parte a societății, iar libertățile primare sunt îngrădite de puterea statală, nu poate fi definit ca fiind democratic.

Funcționalitatea democrației depinde în mare măsură și de transparența actului de guvernare, asigurată nu numai de mediile de informare – adesea legate și ele de oligarhia politică – ci în mod direct prin organizarea de întâlniri ale parlamentarilor cu alegătorii, dezbaterea publică a unor proiecte de lege sau a altor măsuri legislative, asigurarea unor oportunități efective, pentru ca fiecare cetățean să se informeze operativ, corect și complet asupra politicilor publice inițiate de Guvern. La acestea ar trebui să se adauge organizarea de referendumuri abrogative, atragerea reală a reprezentanților societății civile în compunerea unor structuri statale, dreptul societății civile de a propune programe de dezvoltare la nivel local sau sectorial, atragerea cetățenilor la înfăptuirea actului de justiție pentru anumite cauze penale, declararea reală și corectă de către demnitari a averilor proprii și a conflictelor de interese, precum și introducerea unor sancțiuni legale exemplare în cazul nerespectării acestei obligații, prezența săptămânală a membrilor Guvernului în Parlament, și îndeosebi a primului-ministru în cadrul „orei ministeriale", stabilirea unui statut al opoziției parlamentare care să-i permită critica liberă a politicii și activității tuturor departamentelor și agențiilor guvernamentale, întocmirea rapidă și difuzarea publică a unor sinteze privind activitatea parlamentară zilnică, crearea unui canal public TV pentru redarea în direct a dezbaterilor parlamentare ș.a[1]. Nicio constituție nu poate ignora afirmarea într-o formă

[1] De un real interes s-ar bucura, în acest sens, un drept recunoscut constituțional unui segment din populația țării (de pildă, de 100.000 de cetățeni cu drept de vot) de a propune Camerelor legislative sau Parlamentului dezbaterea unor probleme de interes social larg, cum ar fi consumul de droguri, consecințele dăunătoare ale fumatului sau consumului excesiv de alcool, programe școlare sau educative, dezvoltarea mișcării sportive, starea siturilor arheologice s.a. Astfel de dezbateri atrag interesul unor largi pături sociale. Pe această cale, s-ar putea stabili forme instituționalizate de parteneriat între cetățeni și Parlament. Includerea unui asemenea drept la o viitoare revizuire a Constituției României, ar întări, după părerea noastră, caracterul democratic al statului român. Justificarea recunoașterii acestui drept constituțional constă în faptul că într-un stat democratic, cetățenilor trebuie să li se garanteze oportunitatea de a-și face cunoscute Guvernului, ideile, opiniile și chiar voința cu privire la diferite aspecte ale dezvoltării societății. Beneficiind de surse de informare variate, având o pregătire de specialitate deosebită și un grad de cultură ridicat, cetățeanul poate fi competent pentru guvernare, la fel ca un parlamentar, de pildă. Dacă avem în vedere, deja, recunoscutul drept de petiție, aparținând oricărui cetățean, inițiativa legislativă cetățenească, precum și alte instrumente prin care poporul își face cunoscută voința sa politică, putem contura în linii generale un tablou dezirabil al unei societăți democratice reale, deși aceasta ca orice categorie politică și socială nu și-a

sau alta a dreptului poporului de participare la exercitarea puterii. În acest fel, năzuința spre autoguvernare, sau, altfel spus, participarea poporului în calitate de titular al suveranității, la exercitarea puterii politice, a fost sancționată de puterea constituantă, devenind un drept constituțional.

Nici în epoca contemporană, referirea la noțiunea de popor, ca titular al suveranității – pe care se bazează întreaga doctrină și practică constituțională a democrației – nu are în vedere totalitatea membrilor unei comunități sociale, dar nici nu exclude unele clase sociale. Din punct de vedere al problematicii accesului popular la exercitarea puterii politice, prin termenul de popor se înțelege ansamblul indivizilor cărora statul le recunoaște calitatea de cetățeni ai acestuia, și în această calitate, aptitudinea de a participa în anumite condiții la diferite proceduri electorale prin care se exprimă voința națională. Din acest punct de vedere, noțiunea de „popor" este circumscrisă noțiunii de „electorat" sau „corp electoral"[1]. Forma clasică de manifestare a dreptului de participare la guvernare, consacrat în toate constituțiile statelor moderne, constă în dreptul de a alege și dreptul de a fi ales.

Dacă în comunitățile sociale antice, puțin numeroase (democrația sclavagistă grecească), era posibilă democrația directă prin întrunirea cetățenilor și adoptarea în comun a unor hotărâri majore, în statele moderne, democrația directă nu mai este posibilă în formele pe care le-a cunoscut antichitatea[2]. Ca formă de guvernământ, democrația contemporană prezintă puține legături cu democrația ateniană. În primul rând, în polisurile grecești noțiunea de popor avea un caracter restrâns. Astăzi, a concepe democrația fără o largă cuprindere a cetățenilor, mijlocită prin votul universal, ar fi o aberație. În al doilea rând, grecii nu cunoșteau instituția desemnării prin vot a celor învestiți să legifereze. În al treilea rând, în polisurile grecești nu exista o instituție politică în fața căreia să răspundă cei ce îndeplineau diferite magistraturi în stat. În al patrulea rând, în cetatea Atenei nu exista conceptul de drepturi și libertăți cetățenești,

---

epuizat nici pe departe conținutul și formele. Politologul american Robert Dahl atrăgea atenția că într-o democrație consolidată, Constituția ar putea fi alcătuită în așa fel încât să ofere cetățenilor posibilitatea de a trage la răspundere liderii politici pentru deciziile, faptele sau conduita lor, într-un interval de timp „acceptabil" Orice guvernant este dator să-și pună întrebarea dacă fiecare cetățean în parte și corpul electoral în întregul său sunt satisfăcute doar de drepturile constituționale privind: inițiativa legislativă cetățenească; dreptul de a alege și dreptul de a fi ales; precum și de dreptul de a fi consultat printr-un referendum național sau local asupra anumitor probleme de interes general sau comunitar. Rolul electoral al cetățeanului de a-și exprima voința în ceea ce privește recrutarea membrilor Parlamentului, corespunde condițiilor secolului al XIX-lea. A apela la votul cetățenilor din patru în patru ani, numai pentru a legitima o instituție politică, după care legătura între Guvernant și cetățean se limitează la producția legislativă a Parlamentului, este un demers păgubitor pentru o adevărată societate democratică și un preț greu de plătit de stat pentru a-și asigura un anumit grad de legitimitate. La început de mileniu se cer inventate noi forme democratice de exprimare a suveranității populare. Cetățeanul este interesat să participe sau, cel puțin să fie consultat în stabilirea unor politici publice.

[1] *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 631.

[2] În Preambulul Convenției europene a autonomiei locale, încheiată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, se arată că dreptul cetățenilor de a participa la treburile publice poate fi exercitat în mod cel mai direct la nivel local.

deşi membrii polisului beneficiau de anumite drepturi civile. Deosebirile pot continua, extinzându-se şi la alte aspecte sociale şi politice. Este unanim acceptat că fiecărei epoci îi corespunde un anumit tip de guvernare.

Una dintre trăsăturile speciale ale democraţiei ateniene este libertatea cuvântului recunoscută în mod egal tuturor cetăţenilor polisului. Mai târziu, libertatea cuvântului va fi concretizată într-un puternic instrument de persuasiune şi manipulare a cetăţenilor: cuvântarea. Conducătorii trebuie să fie foarte buni oratori pentru a-şi convinge auditorii în dezbateri contradictorii. Discursul politic devine în aceste condiţii un instrument al puterii personalizate de iscusinţa retorică a fiecărui orator[1]. Iată de ce accesul la exerciţiul democratic în epoca contemporană, se face prin reprezentare care conferă conceptului participării maselor la exercitarea puterii, un conţinut concret, material. Niciun Guvernant nu se încumetă să stabilească şi să adopte proiecte sociale sau politici publice fără să ţină seama de voinţa suverană a corpului electoral. Tot atât de adevărat este că nici cetăţenii nu acceptă deciziile care îi privesc, dacă acestea au fost stabilite împotriva voinţei lor ori fără participarea reprezentanţilor lor. Aceasta este, de fapt justificarea pragmatică a recurgerii la democraţia reprezentativă, instrument prin care, aşa cum observa Robert Dahl, cetăţenii îşi aleg conducătorii, făcându-i mai mult sau mai puţin responsabili şi prelungindu-le mandatul prin noi alegeri sau dimpotrivă retrăgându-le încrederea la alegerile ulterioare[2].

Până la consacrarea în primele constituţii scrise a principiilor guvernării democratice, aceasta era percepută ca un ansamblu de instrumente prin care, în cadrul republicilor, familii nobiliare, breslele, oraşele mai importante îşi desemnau reprezentanţii investiţi cu anumite mandate imperative, constând în votarea legilor, stabilirea unor taxe şi impozite stabilirea unor proiecte sociale, politici s.a.

În momentul când s-a pus problema guvernării democratice a unui stat cu un teritoriu întins şi cu o populaţie numeroasă, democraţia nu se putea înfăptui decât ca o democraţie reprezentativă, dar reprezentanţii poporului nu au mai primit un mandat imperativ, fiind aleşi pe alte criterii.

Sigur că formele de participare sunt diferite de la un stat la altul, potrivit regimului politic, condiţiilor concret-istorice, tradiţiilor democraţiei, culturii politice a cetăţenilor, intereselor cercurilor şi forţelor politice care îşi dispută opţiunile electoratului ş.a. Democraţia, într-un cadru socio-economic şi politic inadecvat, devine o forţă a instabilităţii. Nu poţi să aplici reţetele unei democraţii verificate istoric la o societate care aspiră la democraţie. Una este modelul care îşi păstrează valoarea şi alta este problema aşezării modelului pe un sol germinativ inadecvat. O astfel de „societate democratică" va fi plină de contradicţii care vor împiedica progresul ei. Caracterul autentic al exerciţiului democratic este conferit de garanţiile materiale, politice şi juridice acordate de stat pentru ca cetăţenii să-şi exercite liber şi deplin dreptul lor suveran de a participa la conducere.

Cele mai importante garanţii juridice pentru exercitarea acestui drept sunt stabilite prin sistemul electoral. Conceptul de sistem electoral este controversat în doctrina

---

[1] Sistemul polisului implică, mai întâi, o extraordinară preeminenţă a cuvântului asupra tuturor celorlalte instrumente ale puterii ce devine unealta politică prin excelenţă, cheia oricărei autorităţi în stat, „instrumentul de comandă şi de dominaţie asupra semenilor" (a se vedea *J.P. Vernant*, Originile gândirii greceşti, Ed. Symposion, Bucureşti, 1995, p. 68, 69.)

[2] *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 91.

constituțională. În literatura politologică și juridică occidentală se folosește îndeobște noțiunea de drept de vot[1] sau cea de drepturi electorale[2].

§2. Dreptul de vot

Dreptul de vot poate fi definit ca *dreptul recunoscut, în condițiile legii, cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent.* Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea unui buletin de vot și depunerea acestuia în urnă[3]. Exercitarea acestui drept are ca scop alegerea membrilor Parlamentului sau a Președintelui, ai consiliilor locale și a primarilor, a altor persoane în diverse funcții publice eligibile (guvernator, șerif, judecător ș.a.). Prin urmare, prin exercitarea dreptului de vot, cetățenii contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central și local într-un anumit stat. Fiecare stat deține dreptul suveran de a stabili funcțiile publice eligibile și condițiile în care cetățenii săi își exercită dreptul de a alege persoanele care candidează pentru aceste funcții.

Dreptul de vot se exercită în modalități diverse, practic, fiecare stat stabilind în mod distinct, printr-o lege, procedurile electorale. Esențial este ca votul să fie exprimat liber, fără nicio constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea neviciată a voinței personale și a conștiinței politice și civice a alegătorului.

În prezent, practica constituțională generală a consacrat votul universal (votul recunoscut tuturor cetățenilor, cu anumite excepții prevăzute expres de lege). În evoluția constituțională a statelor lumii pot fi identificate sisteme care au limitat exercitarea dreptului de vot, în funcție de avere, de pregătire sau capacitate intelectuală, de apartenența la anumite clase sociale, de calitatea de membru al unor partide sau formațiuni politice, de apartenența la o comunitate etnică sau religioasă ș.a. Într-un sens general, toate aceste restrângeri ale dreptului de vot sunt apreciate ca discriminări. Unele dintre ele au avut un caracter istoric, menținerea lor și astăzi în unele sisteme constituționale fiind simbolică, altele au dispărut. Anumite restricții impuse exercitării drepturilor electorale prezintă o gravitate deosebită, fiind adevărate încălcări ale dreptului natural (de exemplu, excluderea de la vot a cetățenilor aparținând unei anumite clase sociale, comunități etnice sau religii sau unui anumit partid politic).

§3. Sufragiul cenzitar

Acest sistem a fost cel mai răspândit și a constat în recunoașterea calității de alegător, și implicit a dreptului de vot, cetățenilor având un anumit venit anual evaluabil în titluri de proprietate imobiliară (terenuri, clădiri) sau stabilit în funcție de cuantumul impozitelor plătite anual asupra veniturilor încasate.

---

[1] *Ch. Debbasch și alții.*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 51.

[2] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 721 și urm.

[3] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 310, 311.

Motivația unui asemenea sistem de vot pare simplă, cu condiția de a ne situa în epoca în care s-a aplicat: în acea epocă (sfârșitul secolului al XVIII-lea – începutul secolului al XX-lea), averile importante, îndeosebi proprietățile funciare, erau concentrate la o parte restrânsă a populației formând o „elită socială". Aceasta avea rolul determinant în procesul de conducere socială, era sursa importantă de venituri ale statului, deci sursa veniturilor unui stat. Averea face să apară spiritul conservator, iubitor de liniște și ordine, elemente atât de necesare într-o guvernare. În sfârșit, averea implică o responsabilitate. Acei care au avere mai mare, plătesc impozitele cele mai mari. Răspunderea greșelilor guvernamentale se repercutează în mod mai evident asupra lor. Acei care suportă această răspundere, trebuie să aibă și dreptul de a conduce[1]. Categorică, aserțiunea făcută exact acum șase decenii, este corectă, repet, dacă ne situăm în epoca respectivă. Astăzi, responsabilitatea guvernării are alte conotații. În ultimă instanță, alegătorii sunt responsabili pentru „reaua gestiune a afacerilor publice" deoarece au „ales" guvernanții incapabili. Totodată, asupra lor se răsfrâng toate consecințele negative ale unei astfel de guvernări. Concluzia: toți cetățenii au vocația de alegători. În România, votul cenzitar a fost introdus prin Legea electorală din 1864 care împărțea electoratul în două categorii: electoratul rural (cei care plăteau o dare către stat de 48 lei); electoratul urban (cei care plăteau o dare către stat de 110 lei). Acest sistem s-a păstrat până în anul 1917.

De la regula votului cenzitar pot fi stabilite și excepții. Astfel, art. 3 din Legea electorală din 1864 prevedea că în Principate aveau dreptul de a fi scutiți de censul de avere alegătorii având calitatea de preoți ai parohiilor, profesorii academiilor și ai colegiilor, doctorii și licențiații diferitelor facultăți, avocații, inginerii și arhitecții ș.a.[2]

Sistemul votului cenzitar a fost suprimat în întregime în ultimele decenii, astfel încât, el poate fi analizat ca o relicvă istorică a unei „democrații cenzitare". Astfel, parag. 1 al Amendamentului 24 al Constituției S.U.A. adoptat în anul 1964 prevede că „dreptul cetățenilor Statelor Unite de a vota în orice alegeri preliminare sau de alt fel pentru Președinte sau vicepreședinte, pentru electorii pentru Președinte sau vicepreședinte, ori pentru senator sau Reprezentant în Congres, nu va fi refuzat sau limitat de către Statele Unite sau oricare stat, datorită neplății unei taxe pe cap de locuitor sau oricărui alt impozit".

§4. Sufragiul intelectual

Potrivit practicii constituționale a unor state, „acordarea" sau recunoașterea dreptului de vot a fost condiționată de deținerea de către alegător a unui certificat, diplomă sau a oricărui act care îi atesta pregătirea intelectuală. Este vorba despre ceea ce profesorul francez Charles Cadoux numește „aptitudinea intelectuală" de a vota. Aceasta a fost aplicată frecvent în Europa până în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. În unele regiuni (coloniile franceze) s-a practicat și după cel de-al doilea război mondial, iar în unele state sudice ale Statelor Unite se practică și astăzi, cel puțin, pentru anu-

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 440.

[2] *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2000, p. 370.

mite alegeri[1]. În esență, acest sistem răspunde cerinței ca alegătorii, având un nivel ridicat de pregătire intelectuală și de înțelegere a fenomenelor politice, a jocului politic, să fie în măsură să cunoască și să înțeleagă platformele și programele electorale ale partidelor, să facă judecăți de valoare pertinente asupra prezentării candidaților care sunt înscriși în competiția electorală, deci să aibă o cultură politică[2].

§5. Excluderea de la vot a anumitor categorii de cetățeni

Practic, acesta nu este un sistem de vot, deși în doctrina constituțională franceză este denumit „sufragiu politizat", ci o excludere arbitrară de la dreptul de vot a exponenților anumitor clase sociale sau a celor care dețin calitatea de membru al anumitor partide și formațiuni politice. Motivele excluderii sunt exclusiv politice. Practic, în toate țările socialiste adversarii regimului comunist au fost excluși de la exercitarea drepturilor electorale până în momentul când liderii politici comuniști au considerat că opoziția politică a fost lichidată sau îngenunchiată și silită să se conformeze ideologiei și practicii politice a guvernantului comunist.

§6. Votul universal

Dreptul de vot universal este un adevărat drept natural pe care statul este dator să-l garanteze fiecărui cetățean. Votul universal este proclamat în toate constituțiile moderne. El este recunoscut exclusiv cetățenilor statului respectiv. Acordarea dreptului este condiționată de îndeplinirea unei anumite vârste („majoratul politic"), ca și de întrunirea unor cerințe vizând conduita socială a alegătorilor. În general, vârsta minimă pentru a vota este 18 ani. În unele perioade „majoratul politic" se acorda la împlinirea vârstei de 21 ani. În anumite situații vârsta legală pentru a exercita acest drept a fost coborâtă la 16 ani (la referendumul organizat în România în noiembrie 1986).

În ceea ce privește conduita alegătorului, se cere ca acesta să nu fi fost condamnat pentru anumite infracțiuni la pierderea drepturilor electorale (în unele sisteme constituționale, se face referire la crime sau delicte). Alte categorii excluse în mod obișnuit de la dreptul de vot sunt debilii sau alienații mintal puși sub interdicție de autoritatea competentă printr-un act valabil. În general, în legile electorale sunt prevăzute expres incapacitățile electorale. În sistemul nostru electoral nu au drept de vot debilii sau alienații mintal puși sub interdicție, precum și persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.

În unele sisteme constituționale și în anumite etape de dezvoltare a unor state, au fost excluse de la dreptul de vot femeile sau cei care nu au împlinit o anumită vârstă. De asemenea, motivându-se principiul, valabil și astăzi, că militarilor le este interzis

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 314.

[2] A se vedea, în acest sens, *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 441. Democrația este astfel caracterizată prin faptul că puterea asupra deciziilor autoritare semnificative într-o societate este distribuită în rândurile populației. Se așteaptă ca omul obișnuit să ia parte activă la afacerile guvernamentale, să fie conștient de modul în care sunt luate deciziile și să-și facă cunoscute concepțiile (*G.A. Almond, S. Verba*, Cultura civică, Ed. du Style, București, 1996, p. 143).

să se implice la viața politică, aceştia au fost excluşi multă vreme de la dreptul de vot. În prezent, cele mai multe state recunosc acest drept militarilor[1].

6.1. Exercitarea dreptului de vot universal

Este în general admis că votul sau sufragiul universal este egal, direct (sau indirect) şi secret. În unele sisteme electorale se mai adaugă şi alte caracteristici. De pildă, pe lângă cele trei caracteristici menționate, noua Constituție a României, ca de altfel şi alte constituții, stabilesc că votul este liber exprimat. Exercitarea dreptului de vot este condiționată, între altele, „de majoratul politic" al alegătorului, care se acordă în funcție de vârsta acestuia. În acest sens, dreptul la vot presupune că alegătorul are o vârstă care îi permite să înțeleagă importanța socială a alegerilor şi, în consecință să aibă o reprezentare cât mai reală a acestora. În general, majoratul politic coincide cu majoratul legal (18 ani).

Votul egal înseamnă că fiecare alegător dispune de un singur vot. Pentru a se garanta egalitatea votului, fiecare stat adoptă măsuri corespunzător tradițiilor sale electorale. De pildă, în actualul sistem electoral românesc, fiecare alegător este înscris pe o listă la o anumită circumscripție electorală la care este arondată locuința în care domiciliază. După exercitarea procedurii de votare, cartea de alegător este ştampilată, ceea ce arată că acesta şi-a exercitat dreptul de vot. În această situație, alegătorului nu îi este permis să voteze încă o dată la aceeaşi circumscripție sau în alta.

În unele țări s-au practicat: votul familiar (titularul era şeful familiei căruia i se acorda un număr de voturi egal cu cel al copiilor săi – Franța, Portugalia, Spania); votul echilibrat (în special la ONU pentru a realiza un echilibru între statele mici şi statele mari); votul multiplu (alegătorul este abilitat să voteze în mai multe circumscripții electorale – Franța, Anglia); votul plural (alegătorul dispune de mai multe voturi – Franța şi Irlanda de Nord).

Votul secret are ca fundament apărarea alegătorului împotriva oricăror represiuni pentru opțiunea sa electorală.

Votul direct este votul exprimat nemijlocit de către alegător care alege pe un anumit candidat. Votul indirect constă în desemnarea de către alegători prin vot direct a altor alegători denumiți „alegători de gradul 2" sau „mari electori". Aceştia votează, la rândul lor pe candidații propuşi de partidele politice sau pe candidații independenți. Votul indirect este un procedeu încă răspândit. Senatorii Congresului S.U.A. erau aleşi până în 1913 prin vot indirect. În prezent, senatorii parlamentului francez sunt desemnați prin vot indirect. Preşedintele S.U.A. este ales, de asemenea, prin vot indirect.

În general, exercitarea dreptului de vot este obligatorie, deşi nu se prevede o sancțiune aspră în cazul în care un alegător ar refuza să voteze. Se consideră că prezentarea în fața urnelor şi votarea constituie o îndatorire cetățenească şi o dovadă de responsabilitate politică din partea alegătorilor.

6.2. Procedura alegerilor

Alegerea candidaților propuşi de partidele politice pentru a ocupa un fotoliu prezidențial, sau, după caz, a unui fotoliu senatorial sau de deputat, fiind o opțiune politică

[1] Despre istoricul adoptării şi extinderii sistemului de vot universal, a se vedea *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 442-448.

a fiecărui alegător, statele au legiferat practici sau tehnici electorale potrivit condițiilor economice și social-politice, tradițiilor democratice specifice acestora. În pofida unei atari diversități, în doctrina constituțională s-au sintetizat și formulat patru principii directoare sau cerințe fundamentale ale oricărui sistem de votare. Întrunirea sau neîntrunirea acestor principii de către un sistem electoral îi conferă acestuia un caracter democratic sau, dimpotrivă nedemocratic.

Aceste principii sunt:

a) fiecare candidat are o șansă egală cu a altuia de a fi ales;

b) actul votării trebuie să fie real, sincer și în conformitate cu concepția politică, conștiința civică și interesele alegătorului;

c) legalitatea sau corectitudinea verificării și anunțării rezultatelor alegerilor;

d) contenciosul electoral.

Modalitățile practice de respectare și înfăptuire a acestor principii sunt diferite de la un stat la altul. Cu toate acestea, pot fi identificate anumite modalități cu valoare generală, pentru transpunerea lor în practica electorală.

Pentru asigurarea egalității de șanse a tuturor candidaților se iau, îndeobște, următoarele măsuri:

a) împărțirea întregii suprafețe teritoriale a țării în circumscripții electorale care coincid, în general, cu unitățile administrativ-teritoriale. În sistemul constituțional român, circumscripția electorală este o unitate teritorială având una sau mai multe secții de votare, la care cetățenii domiciliați în perimetrul respectiv votează în alegerile pentru desemnarea Parlamentului și a Președintelui Republicii, precum și pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor. În Franța, circumscripțiile electorale nu coincid cu unitățile administrative[1];

b) desfășurarea unei campanii electorale care permite în mod egal fiecărui candidat să-și prezinte programul electoral. Aflat în competiție electorală, fiecare candidat beneficiază de aceleași condiții legale pentru a-și prezenta și susține candidatura, atrăgându-și de partea sa electoratul. În acest fel, succesul electoral va depinde exclusiv de programul electoral și de farmecul personal al candidatului, precum și de prestigiul social al partidului politic care a depus candidatura.

În fiecare sistem electoral sunt stabilite prin lege (uneori chiar prin constituție) anumite cazuri în care se interzice anumitor categorii de cetățeni să candideze în alegeri (se consideră că persoanele respective sunt neeligibile). Motivele stabilirii unei asemenea interdicții sunt diferite. Menționăm totuși pe cele mai des întâlnite: decăderea din drepturile electorale ca o sancțiune a comiterii anumitor fapte antisociale; persoanele

---

[1] *C. Leclercq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Libraires Techniques, Paris, 1979, p. 140. A se vedea și *P. Martin*, Les systémes électoraux et les modes de scrutin, Montchrestien, Paris, 1994, p. 42-44. *Circumscripția electorală poate fi definită ca fiind teritoriul cu o întindere variabilă în cadrul căruia alegătorii urmează să-și desemneze prin proceduri electorale reprezentanții la nivel central sau local.* Există două mari tipuri de circumscripții, și anume, circumscripția cu un mandat (în toată circumscripția se alege un singur reprezentant) și circumscripția cu mai multe mandate (în aceeași circumscripție sunt disputate mai multe mandate). Primul tip de circumscripție favorizează legături de reprezentare foarte strânse între cel ales și alegători, în timp ce al doilea tip de circumscripție, raporturi de prezentare firave. În Israel, Monaco, Olanda și Paraguay întregul teritoriu național formează o singură circumscripție.

naturalizate, pentru o anumită perioadă; persoanele puse sub interdicție. Deși întâlnită mai rar, unele state au practicat o incapacitate electorală determinată de motive politice. De pildă, Decretul Prezidiului Marii Adunări Naționale nr. 391 din 24 septembrie 1953 cu privire la alegerea deputaților în sfaturile populare a menținut excluderea de la procedura electorală ca și de la dreptul de a fi aleși în organele puterii pe „foștii moșieri, industriași, bancheri, mari comercianți ca și pe elementele capitaliste de la orașe și sate, pe proprietarii de întreprinderii particulare care folosesc mai mult de 5 salariați și chiaburii". Chiar dacă aceste interdicții sau incapacități nu ar fi fost respectate, iar cetățeanul făcând parte dintr-o asemenea categorie defavorizată ar fi fost candidat și ar fi fost ales, alegerea era considerată nulă. Interdicția de a depune candidatura poate fi absolută sau temporară.

În afară de incapacități electorale, legea poate prevedea și anumite incompatibilități între mandatul electiv căpătat de un cetățean care a fost declarat ales și funcția sa. Persoana în cauză are libertatea de a alege între continuarea funcției sale (de pildă judecător) și păstrarea mandatului căpătat în alegeri (de deputat sau senator). În unele sisteme poate exista compatibilitate între mandatul parlamentar și funcția de membru al guvernului (România, Marea Britanie).

Asigurarea caracterului real și sincer al votării se face prin mai multe căi:

a) prin recensământul periodic și corect al cetățenilor cu drept de vot și întocmirea listelor de alegători (se urmărește ca numărul cetățenilor înscriși în listele electorale să corespundă cu cel existent în statisticile oficiale);

b) prin campanii electorale și publicarea efectivă și reală a acestora (accesul candidaților la presă are o importanță fundamentală). Se urmărește ca alegătorii să cunoască programele electorale ale candidaților și să aleagă în deplină cunoștință de cauză;

c) corectitudinea procedurilor de votare, în primul rând, prin respectarea secretului votului și a securității urnelor, împiedicarea falsificării buletinelor de vot etc.

În cazuri extreme, expres prevăzute de lege, pot fi făcute anumite derogări de la regula votului personal.

Legalitatea sau corectitudinea verificării și anunțării rezultatelor alegerilor se asigură prin:

a) stabilirea unor comisii electorale formate din persoane cu o conduită ireproșabilă (îndeosebi magistrați) care desfășoară această procedură. În ultimii ani, sunt atrase instituții specializate (neguvernamentale) înzestrate cu instalații computerizate care asigură efectuarea unor sondaje prin înregistrarea și verificarea pe calculator a rezultatelor votării la un anumit număr de secții de votare. Deși obiectivitatea acestor operațiuni ar trebui să excludă suspiciunile partidelor politice, formațiunile politice afectate de rezultatele votului nefavorabil acuză instituțiile respective, dacă nu de fraudă, cel puțin de subiectivism;

b) dreptul partidelor politice de a-și desemna reprezentanți în birourile electorale, inclusiv în Biroul Electoral Central;

c) acreditarea observatorilor naționali sau internaționali, care au dreptul să supravegheze modul de îndeplinire a operațiunilor de votare;

d) anularea alegerilor în caz de fraudă electorală.

În legislația electorală sunt, de altfel, prevăzute sancțiuni administrative și penale pentru încălcarea dispozițiilor legale menite să asigure buna și corecta desfășurare a campaniei electorale, a operațiunilor de votare și de stabilire a rezultatelor scrutinului.

§7. Sistemele electorale (modurile de scrutin)

Modul de scrutin este *procedeul de numărare a voturilor care permite repartizarea mandatelor pentru candidaţii aleşi în funcţie de voturile exprimate de alegători.* Sunt admise, în general, două moduri de scrutin: scrutinul majoritar şi reprezentarea proporţională.

§8. Scrutinul majoritar

Este foarte răspândit, îndeosebi, în ţările anglo-saxone şi utilizat pentru simplitatea sa. Potrivit acestui sistem, *mandatele sunt atribuite candidatului sau candidaţilor înscrişi pe o listă electorală, care au obţinut cele mai multe voturi.* Ceilalţi candidaţi ies din cursa electorală. În practică, sunt folosite mai multe *modalităţi* ale acestui tip de scrutin:

a) *scrutinul majoritar* poate fi *cu un singur tur, cu două sau mai multe tururi* până ce se realizează majoritatea necesară în favoarea unui candidat. De pildă, în Italia alegerile pentru desemnarea de către Parlament a Preşedintelui republicii se desfăşoară potrivit scrutinului majoritar cu mai multe tururi. Scrutinul majoritar cu un singur tur se desfăşoară o singură dată, fiind ales candidatul care a întrunit cele mai multe voturi (majoritate relativă), chiar şi un singur vot în plus. Acest sistem este utilizat în Statele Unite ale Americii şi Marea Britanie. În scrutinul majoritar cu două tururi este declarat învingător, după primul tur, candidatul care a obţinut majoritatea absolută a voturilor exprimate (50% +1). Dacă niciun candidat nu întruneşte această majoritate, se organizează un alt tur (după 1-2 săptămâni), de data aceasta cerându-se doar o majoritate relativă (cel puţin un vot mai mult decât celălalt candidat).

În general, majoritatea absolută se calculează în funcţie de voturile exprimate, adică nu se iau în considerare voturile anulate pentru vicii tehnice sau buletinele necompletate. Poate să fie însă calculată în funcţie de numărul total al alegătorilor. În alegerile prezidenţiale din Polonia în anul 1991, organizate în sistem de scrutin majoritar cu două tururi, a ieşit învingător Lech Wallesa după primul tur de scrutin. De asemenea, J. Jelev a fost desemnat preşedinte al Bulgariei după al doilea tur de scrutin organizat în ianuarie 1992. Acest sistem este eficient, îndeosebi în cazurile când sunt mai mulţi candidaţi şi niciunul dintre ei nu întruneşte majoritatea necesară; unii dintre cei care după primul tur de scrutin au obţinut un număr mic de voturi, se pot retrage, mărind şansele unuia dintre cei doi candidaţi rămaşi în cursă, de a obţine o majoritate relativă în al doilea tur de scrutin. Există şi posibilitatea ca aceştia să ceară alegătorilor care i-au votat în primul tur, să voteze în al doilea tur pentru un anumit candidat. Acest procedeu este denumit îndeobşte „alianţă electorală".

b) *scrutinul majoritar uninominal sau plurinominal* şi *scrutinul majoritar de listă.* Scrutinul majoritar uninominal se aplică în situaţiile în care se dispută un singur mandat, alegătorii optând pentru unul dintre candidaţi (pe buletinul de vot va fi menţionat numele unui singur candidat). Scrutinul plurinominal se aplică în situaţiile în care în aceeaşi circumscripţie electorală sunt mai multe locuri (mandate). Alegătorii vor alege atâţia candidaţi câte mandate sunt puse în competiţie.

Scrutinul majoritar de listă se aplică când în aceeaşi circumscripţie electorală sunt mai multe locuri, fiecare alegător votând însă pentru o listă propusă de un partid politic.

În acest fel, alegătorul nu acordă votul său uneia sau alteia dintre persoanele înscrise pe listă, ci partidului de care îl leagă afinităţi politice.

Adesea, cele două tipuri de scrutin (scrutin majoritar cu unul sau două tururi şi scrutinul majoritar uninominal) se combină.

Listele propuse de partide pot fi de mai multe feluri: liste blocate (alegătorul nu are dreptul de a modifica ordinea de prezentare a candidaţilor propuşi) – acest sistem se mai numeşte vot preferenţial; liste complete (numărul candidaţilor propuşi coincide cu numărul mandatelor disputate); liste incomplete (se urmăreşte obţinerea cel puţin a unor mandate); scrutinul de listă cu „primă majoritară" (partidul care a obţinut în primul tur de scrutin de listă majoritatea calificată a voturilor exprimate, adică mai mult decât 50%+1, primeşte toate mandatele disputate în circumscripţia respectivă); scrutinul combinat (dă posibilitatea alegătorului să schimbe ordinea pe listă a candidaţilor propuşi şi, astfel, să-şi întocmească propria listă de candidaţi. Acest ultim tur de scrutin se mai numeşte „panaşaj".

§9. Reprezentarea proporţională

Acest mod de scrutin a apărut la sfârşitul secolului al XIX-lea mai întâi în Belgia şi ţările scandinave, răspândindu-se apoi în întreaga Europă după primul război mondial. Principiul său de bază constă în repartizarea mandatelor în proporţie cât mai exactă cu voturile acordate fiecărei liste de candidaţi, deci acest mod de scrutin presupune prezentarea de către partidele politice a unor liste de candidaţi.

În desfăşurarea sa, scrutinul prin reprezentare proporţională cunoaşte mai multe etape sau faze:

a) stabilirea numărului candidaţilor aleşi pe fiecare listă. Există mai multe procedee de stabilire, dar cel mai utilizat este aşa numitul „cât electoral" (C) obţinut prin împărţirea numărului voturilor exprimate (Vc) la numărul de mandate (m) existent în fiecare circumscripţie.

C = Vc:m (45.000:3 = 15.000)

După aflarea „câtului electoral" se calculează de câte ori acesta este cuprins în numărul de voturi obţinute de către fiecare listă (adică câte locuri obţine fiecare listă). Să presupunem că sunt 4 liste, fiecare cuprinzând 3 candidaţi, fiecare întrunind un anumit număr de voturi:

Lista nr. 1 (A; B; C), 18.000 voturi

Lista nr. 2 (D; E; F), 16.500 voturi

Lista nr. 3 (G; H; i), 8.000 voturi

Lista nr. 4 (K; L; M), 2.500 voturi

b) Repartizarea mandatului nedistribuit.

Primele două liste conţin câtul (15.000) o singură dată, deci fiecărei liste i se atribuie un mandat. Rămâne disponibil un mandat care trebuie la rândul său să fie distribuit. Acest loc va reveni celei de a treia liste, deşi aceasta nu a întrunit câtul electoral de 15.000 voturi, dacă se acceptă principiul unei ordini descrescătoare. Acest sistem favorizează partidele mici, fără o largă aderenţă electorală.

În afara acestui sistem, cunoscut sub denumirea de „restul cel mai mare", se folosește și sistemul „cea mai mare medie". Corespunzător acestei metode, se împarte numărul de voturi fiecărei liste la 2 (1 mandat efectiv + 1 mandat fictiv).

Reluând rezultatele de mai sus, vom avea:

Lista nr. 1, 18.000: 1 mandat real+ 1 mandat fictiv = 9.000

Lista nr. 2, 16.500: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 8.250

Lista nr. 3, 8.000: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 4.000

Lista nr. 4, 2.500: 1 mandat real + 1 mandat fictiv = 1.250

În final, datorită acestui calcul, lista nr. 1 care are cea mai mare medie va obține și cel de-al treilea mandat.

Recapitulând și aplicând una sau alta dintre cele două metode, sau „restul cel mai mare" și „media cea mai mare" vom ajunge la următoarele rezultate:

1. Reprezentare proporțională calculată potrivit metodei „restului cel mai mare".

Lista nr. 1 = 1 mandat

Lista nr. 2 = 1 mandat

Lista nr. 3 = 1 mandat

2. Reprezentare proporțională calculată potrivit metodei „mediei celei mai mari"

Lista nr. 1 = 2 mandate

Lista nr. 2 = 1 mandat

Lista nr. 3 = 0 mandate

3. Reprezentare proporțională de listă cu un tur.

Lista nr. 1 = 3 mandate

Lista nr. 2 = 0 mandate

Lista nr. 3 = 0 mandate

Dacă lista este blocată, mandatele obținute pe listă vor fi atribuite candidaților plasați în fruntea listei potrivit ordinii stabilite de partidul politic susținător. Dacă se admite votul preferențial sau sistemul amestecării, situația se complică. De aceea, este de preferat sistemul listei blocate.

Sistemul de calcul bazat pe reprezentarea proporțională este cel mai agreat de partidele politice, îndeosebi de cele mici, deoarece le oferă posibilitatea de a fi reprezentate în parlament chiar dacă au un număr redus de susținători. Grație acestui sistem se asigură, de asemenea, o reprezentare oarecum echilibrată a partidelor și formațiunilor politice în jocul politic pentru constituirea puterii legislative.[1]

§10. Reprezentarea minorităților și a grupurilor de interese speciale

În unele țări, printre care și România, se practică sisteme electorale care permit reprezentarea unor minorități naționale sau cu interese speciale în parlament, în condiții care le favorizează față de restul forțelor politice care prezintă candidați, pentru ocuparea unui mandat de reprezentant al poporului. În acest sens, Constituția României și Legea electorală au creat o procedură grație căreia organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale pot ocupa în anumite condiții un mandat de deputat, chiar dacă

[1] Modurile de scrutin au fost prezentate după modelele descrise de *Ch. Cadoux*, op. cit., p. 324-348.

în alegerile parlamentare nu întrunesc numărul de voturi necesare pentru a ocupa, în condiții de egalitate cu partidele care au propus candidați, un mandat de deputat sau de senator. Tehnicile electorale pentru reprezentarea minorităților naționale sunt diverse, dintre acestea putând fi menționate decupajul special al circumscripțiilor electorale, în așa fel încât teritoriul circumscripției să coincidă cu teritoriul pe care locuiește minoritatea respectivă, recurgerea la votul limitat sau cumulativ sau rezervarea unui anumit număr de mandate pentru comunitățile respective.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Forme ale organizării politice a poporului: partide politice; asociaţii şi organizaţii sindicale; grupuri de presiune

§1. Conceptul de societate civilă

Interesul ştiinţific actual pentru societatea civilă – mai puţin pentru fundamentele şi conţinutul său teoretic şi mai mult pentru funcţionalitatea sa – se datorează dispariţiei regimurilor politice comuniste şi reconstrucţiei democraţiei şi a statului de drept în fostele ţări comuniste.

Termenul de *societate civilă* a fost redescoperit şi utilizat frecvent, mai întâi de mişcările dizidente din unele state comuniste est-europene şi, ulterior, reactualizat în noile democraţii instituite după 1989, chiar fără a i se cunoaşte întotdeauna cu exactitate nicioriginile şi nici conţinutul. Renaşterea ideii de societate civilă în Europa începând cu deceniile '70 şi '80 ale secolului XX a fost legată de funcţia şi capacitatea acesteia de a crea forme de contestare publică a puterii nelegitime, de a protesta împotriva autorităţii opresive a statului comunist şi a monopolului exercitat de acesta asupra vieţii economice şi a politicii statale de îngustare ori îngrădire formală iniţiativei private în plan social larg. Astfel motivată, societatea civilă s-a manifestat cu putere în Cehoslovacia („Charta 77", „Comitetul pentru Apărarea celor Persecutaţi pe Nedrept"), în Polonia (Sindicatul Solidaritatea), dar şi în Japonia, Coreea de Sud, Malaesia şi chiar China ori Africa de Sud[1].

Imediat după 1989, în ţările postcomuniste, societatea civilă şi-a asumat rolul de a critica sistemul comunist de guvernare, dar mai puţin în cadrul unor dezbateri teoretice şi analize temeinice, cu instrumentele filozofiei, ale ştiinţei politice şi ale sociologiei, ci mai mult prin activităţi emoţionale, enunţuri programatice şi acţiuni de stradă. Nici nu se putea cere mai mult pe atunci societăţii civile, într-o epocă de schimbări dramatice, de vid de putere şi de entuziasm revoluţionar, deşi s-a spus că în Europa de Est accentul pus pe societatea civilă s-a dovedit nu numai o puternică armă teoretică pentru critica comunismului, ci şi o strategie eficientă pentru subminarea acestuia[2]. Oricum ar fi însă utilizat şi înţeles, termenul de societate civilă capătă sens numai în cadrul guvernării întemeiate pe consimţământul popular.

Conceptul filozofic şi cultural al societăţii civile, în înţelesul său de formă de comunitate umană care i-a succedat stării naturale a omenirii, în care nu existau mecanisme şi norme de reglare a relaţiilor intersociale, nu s-a putut forma prin observaţie directă, ci printr-o analiză antropologică bazată în măsură considerabilă pe supoziţii raţionale. Caracteristicile generice ale unei astfel de societăţi civile, mai mult ipotetice decât

---

[1] A se vedea *J. Keane*, Societatea civilă. Imagini vechi, viziuni noi, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 30 şi urm.

[2] *C. Anastasiu*, Societatea civilă şi instituţiile politice, „Sfera politicii" nr. 4/1993, p. 12.

reale, au putut fi identificate, apoi, la societăţi rudimentare care au păstrat până în zilele noastre modele arhaice de organizare şi convieţuire socială. Astfel de modele, descoperite în regiuni geografice unde nu a putut pătrunde civilizaţia de tip european, au fost analizate pe viu de sociologi, biologi, istorici, antropologi formaţi în spiritul civilizaţiei şi culturii europene occidentale. Observaţiei atente ale unor asemenea modele i-a urmat supoziţia că şi comunităţile rudimentare situate în Europa au parcurs acelaşi traseu de evoluţie de la starea naturală la o stare de organizare socială, din care printr-un consens (contract) a dispărut liberul arbitru şi lupta fiecăruia împotriva tuturor. Rezultat dintr-un astfel de laborator sociologic, conceptul de societate civilă îşi datorează conţinutul gândirii politice şi sociale de tip occidental.

În analiza conceptului de societate civilă se pot identifica două planuri istorice. În primul plan se situează acea societate civilă care a reuşit pentru prima oară să organizeze comunitatea de indivizi conform unor mecanisme şi norme de reglementare socială, pe baza căreia a apărut statul. Raportul între societatea civilă şi fiecare individ avea un fundament politic. În al doilea plan – cel al epocii contemporane – societatea civilă este independentă şi autonomă de stat. În acest ultim sens, societatea civilă în ansamblul său şi componente influente ale acesteia pot avea un rol esenţial în asigurarea unei guvernări democratice, în exprimarea anumitor categorii de interese, în creşterea transparenţei actului de conducere, în exercitarea unui control cetăţenesc asupra celor aflaţi la conducere[1].

Într-o definiţie de dicţionar, societatea civilă exprimă ansamblul asociaţiilor intermediare din care nu fac parte nici statul, nici familia, ci asociaţii voluntare, organisme corporative ş.a.[2] Societatea civilă este o categorie socială, opusă uneori statului[3]. Într-o altă definiţie, societatea civilă reprezintă acel ansamblu de instituţii non-guvernamentale diverse, suficient de puternic pentru a contrabalansa statul şi care, fără a-l împiedica să-şi îndeplinească rolul de menţinere a păcii şi de a judeca imparţial cu privire la interesele majore, este totuşi capabil să-l împiedice să domine şi să atomizeze restul societăţii[4].

S-a afirmat că societatea civilă poate fi definită ca ansamblul structurilor şi nodurilor de interese care nu pot fi controlate de puterea politică şi, îndeosebi, de stat, într-un spaţiu social determinat[5]. Jean-François Revel a definit societatea civilă (*bürgerliche Gesellschaft*, după expresia utilizată de Hegel) ca fiind ansamblul locuitorilor unei ţări care exercită activităţi a căror iniţiativă e situată dincolo de stat sau de administraţie, originea ei nefiind, în principal, adaptarea la o decizie de stat sau administrativă[6].

---

[1] A se vedea, în acest sens, demersul societăţii civile din martie 2004, intitulat „Coaliţia pentru un Parlament Curat", care a lansat programul „Votează cu ochii deschişi". Coaliţia era formată dintr-o serie de organizaţii ale societăţii civile, printre care Alianţa Civică, Asociaţia „Pro-Democraţia", APADOR-CH, Societatea Academică din România ş.a.

[2] *L. McLean* (coord.), Dicţionar de politică, Ed. Univers enciclopedic, Bucureşti, 2001, p. 420.

[3] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 984.

[4] *E. Gellner*, Condiţiile libertăţii. Societatea civilă şi rivalii ei, Ed. Polirom, Iaşi, 1998, p. 18-19.

[5] *R. Pogoceanu*, Incursiuni în istoria gândirii politice privind conceptul de societate civilă, „Societate şi cultură" nr. 3/1995, p. 39.

[6] *J.F. Revel*, Revirimentul democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1995, p. 48.

Potrivit unei alte definiții, societatea civilă este o arenă a societății unde indivizii, mișcări și grupuri cu organizare proprie încearcă să articuleze valori, să creeze asociații și solidarități și să-și promoveze interesele[1].

Dintr-o perspectivă sociologică, societatea civilă a fost delimitată de cea politică (stat) și raportată la acele aranjamente, coduri și instituții sociale și economice, altele decât cele statale[2]. Într-o analiză politolgică se afirmă că în cadrul societății civile cetățenii intră într-o țesătură de raporturi sociale, participând benevol la activitatea unei multiplicități de asociații, organizații, cluburi, în vederea promovării unei diversități de obiective și interese. Potrivit aceleiași analize, organizațiile societății civile sunt, într-un anumit sens, autonome, în raport cu statul, reprezentând o multitudine de centre de putere, un sistem al puterilor nonstatale[3].

Profesorul Deleanu preia definiția societății civile dată de J.-L. Quermonne, potrivit căruia aceasta este „ansamblul raporturilor interindividuale ale structurilor familiare, sociale, economice, culturale, religioase, care se desfășoară într-o societate dată, în afara cadrului și intervenției statului"[4]. Tot din perspectivă juridică, societatea civilă a fost definită ca „ansamblul formelor organizatorice nestatale, fundamentate pe dreptul constituțional de liberă asociere, veritabile relee ale opiniei publice, prin care se exprimă public și se încearcă promovarea în comun a unor interese specifice, economice, sociale, culturale, informaționale, educative, profesionale etc."[5]

Ar fi eronat și neproductiv să se accepte ideea că automat, orice organizație care nu face parte din structura sau infrastructura puterii guvernamentale și care acționează pe plan social intră în componența societății civile și prezintă caracteristicile particulare ale acesteia[6]. Criteriul fundamental pentru calificarea unei organizații non-guvernamentale ca o componentă a societății civile îl constituie – credem noi – misiunea de a milita pentru conservarea, asigurarea și apărarea libertății indivizilor, așa cum aceasta este garantată în Constituție. Nu este rolul societății civile să promoveze libertăți alternative sau libertăți opuse celor recunoscute de stat ori libertăți ritualice, segmentare.

Conceptul de societate civilă s-a format printr-un proces istoric îndelungat, desfășurat pe continentul european, și cu deosebire în Anglia și Franța, precum și în republicile italiene. Nu se poate ști cu exactitate conținutul, formele de organizare și mecanismele de reglare a vieții sociale în societățile civile primare. Datele despre acestea pe care le avem la dispoziție sunt relatări istorice, uneori contestate sau minimalizate, făcute de cele mai multe ori pe baza interpretării unor documente incomplete și disparate, informații arheologice insuficiente pentru o analiză pertinentă[7]. Ne sunt mai mult

---

[1] *J. J. Linz, A. Stepan,* op. cit., p. 53-54.

[2] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 558.

[3] *S. Tămaș*, Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civilă, Ed. Academiei, București, 1993, p. 258.

[4] *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale, vol. I, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000, p. 100; *J.-L. Quermonne,* Les régimes politiques occidentaux, Seuil, Paris, 1986, p. 191.

[5] *V. Stănescu,* Societatea civilă, Ed. Expert, București, 2001, p. 22.

[6] Autorul, abordând componența societății civile, identifică generic „comunitățile segmentare dominate de etnie și ritual", care prin natura lor nu sunt niciodată cu adevărat libere (a se vedea *E. Gellner,* op. cit., p. 24).

[7] În special în secolul al XVIII-lea și al XIX-lea, au fost cercetate triburile de indieni din America de Nord și mici comunități izolate din America de Sud. Acestea din urmă au fost studiate din punct de vedere antropologic și în secolul al XX-lea.

cunoscute formele de organizare politică din antichitatea greacă şi romană, precum şi cele din Mesopotamia, Persia, Egipt, Japonia, China, Coreea şi India.

Înainte de a fi recunoscută ca un concept sociologic, societatea civilă s-a manifestat prin activitatea în interes public a unor corporaţii, asociaţii, ghilde ş.a. din perioada Evului Mediu. Rădăcinile istorice ale societăţii civile în înţelesul său modern pot fi găsite în dezvoltarea politică a Angliei medievale. Este vorba de acele comunităţi, congregaţii, corporaţii rezultate din unirea pe criterii sociale şi profesionale a unui grup de indivizi, care exprimau în acest fel cerinţe şi interese particulare, diferite de cele ale monarhului şi ale aristocraţiei. Făceau parte din asemenea comunităţi târgoveţii, studenţii unei universităţi, meseriaşii unei bresle ş.a. În secolul al XIII-lea, în limbajul obişnuit apare un cuvânt nou: comuna. Aceasta reprezintă asocierea formală şi voluntară a citadinilor unui burg, care însemna, înainte de toate, un angajament de susţinere reciprocă (solidaritate) şi de apărare împotriva monarhului şi a nobililor. Curând în Anglia, ca de altfel şi în Franţa şi alte ţări, oraşele vor căpăta, prin *charte*, un statut formal recunoscut de rege şi vor avea chiar blazoane, sigilii distinctive, devenind, astfel, echivalente ale nobililor.

Camera Comunelor a fost la începutul convocării sale o adevărată Cameră a comunităţilor (oraşe, comitate, târguri, porturi, universităţi)[1]. Ţinând seama de faptul că reprezentanţii acestor comunităţi exprimau în Parlament voinţa şi cerinţele celor ce i-au delegat, putem afirma că, încă din secolul al XIV-lea, se poate vorbi de un tip premodern de societate civilă. În timpul revoluţiei burgheze conduse de Cromwell – el însuşi membru al Camerei Comunelor –Parlamentul a declarat că alese de popor şi reprezentându-l, comunele Angliei constituie forţa supremă şi tot ce hotărăsc ele are putere de lege, chiar şi fără consimţământul lorzilor şi al Regelui[2]. Comunele din Franţa au devenit în Evul Mediu a treia stare în stat, intrând, astfel, în componenţa Parlamentului (Adunarea de Stări)[3].

Între termenul de *comună* şi cel de *comunitate* există o legătură de semantică. Dincolo, însă, de rădăcina lingvistică comună, cele două noţiuni au conţinut social şi politic utilizat, e drept, cu sensuri distincte. Conceptul modern de comunitate se raportează la particularităţile relaţiilor intersociale dintre membrii unei aşezări şi la interesele comunitare ale acestora, de care statul ţine seama, recunoscându-le drepturi determinate. În fundamentarea conceptului de „comunităţi" s-a pus accentul fie pe legăturile din rudenie şi locuirea în comun a mai multor indivizi, fie pe interesele comune şi specifice ale acestora[4].

Termenul de *societate civilă* se întâlneşte la mijlocul secolului al XVI-lea, fiind utilizat în formula sa latină *(societas civilis)* folosită de Cicero, care corespundea, în linii generale, cu ceea ce Aristotel înţelegea prin termenul de comunitate politică *(koinonia politike)*[5]. În lucrarea *De republica* (Despre stat) Cicero foloseşte termenul

---

[1] *A. Maurois*, Istoria Angliei, vol. I, Ed. Politică, Bucureşti, 1970, p. 164.

[2] Idem, vol. II, p. 64.

[3] *M. Block*, Petit dictionnaire politique et social, Perrin et Cie, Libraires-Èditeurs, Paris, 1869, p. 136.

[4] A se vedea termenul de *comunitate* în *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, 2000, p. 121-125

[5] Corespondentul modern al termenului de „comunitate politică", utilizat de Aristotel în lucrarea „Politica" este statul. „Dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice" (*Aristotel,*

de *„societas civilis"* în sensul de stat, în care oamenii se asociază între ei datorită unei comunități de interese. Motivația asocierii este, potrivit lui Cicero, „aplecarea naturală a oamenilor de a trăi laolaltă"[1]. Ceea ce conferă caracter unitar societății civile, spune Cicero, este legea, iar „dreptul pe care-l acordă legea este egal pentru toți"[2].

Termenul de societate civilă va fi însă frecvent folosit într-o versiune modernă în secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, pe măsura apariției economiei de piață și acumulării de capital, intrării domeniilor funciare în circuitul civil, extinderii descoperirilor geografice, apariției industrializării. Până la consolidarea relațiilor de producție capitaliste nici nu se punea problema utilizării termenului de societate civilă, întrucât aceasta ar fi însemnat existența în viața socială a unei realități percepută cu denumirea

---

Politica, Cultura națională, București, 1924, p. 23). Atunci când autorii moderni au utilizat termenul de societate civilă, nu au făcut altceva decât să adapteze la un nou tip de cultură filozofică, noțiuni lansate în civilizația greacă și romană. Poporul este „o adunare de oameni asociați", iar cetatea *(societas civilis)* ca o „asociație de oameni" (*Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, București, 1973, p. 168). „Dacă la început oamenii se adunau instinctiv în ceată, cu trecerea timpului, în astfel de comunități *(communitas)* se dezvoltă simțul conviețuirii și societății" (*Polybios*, Istorii, Ed. Științifică, București, 1966, p. 465). În Defensor pacis M. da Padua afirmă că statul este forma superioară de conviețuire umană, iar „societatea este o comunitate în cadrul căreia oamenii se organizează pentru a putea trăi la adăpost de orice trebuințe" (apud *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 39). Sfântul Augustin folosește, cu înțelesuri distincte, categoria de societate umană *(humani societati)*, precum și termenul de cetate *(civitas)* în sensul de stat (Sfântul Augustin, Liberul arbitru, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2002, p. 109). Sfântul Augustin nu are însă în vedere conceptul de societate civilă. Prin natura sa omul se asociază cu semenii săi. Cetatea reprezintă comunitatea deplină a oamenilor [*civitate est perfecta communitas* (a se vedea *T. d'Aquino*, Despre guvernământ, Ed. Polirom, Iași, 2005, p. 19]. „Omul este, în mod natural, o ființă socială". Ca atare, este firesc ca oamenii să trăiască în asociere (a se vedea *Toma d'Aquino*, op. cit., p. 126). În secolul al XVIII-lea termenul de societate civilă circula în diferite lucrări. Juristul german Samuel Pufendorf îl folosește în Despre dreptul natural și al ginților, în sensul de stat. Contemporan cu Pufendorf și Locke, filozoful olandez *B. Spinoza* face de asemenea distincția între starea naturală a oamenilor, în care fiecare își este sieși judecător și societate. În Tratatul teologico-politic, Spinoza intuiește că „dreptul natural al fiecărui om nu este deci determinat de rațiune, ci de poftă și de putere" (*Spinoza*, Tratatul teologico-politic, Ed. Științifică, București, 1960, p. 231). Cum voința subiectivă de putere generează conflicte sociale, oamenii vor încheia un legământ prin care vor ceda puterea lor naturală societății, care va exercita asupra tuturor o putere supremă. În concepția lui Spinoza „puterea supremă nu este îngrădită de nicio lege, ci toți trebuie să i se supună în toate, căci toți au trebuit să se lege, fie în mod tacit, fie pe față, să facă așa, atunci când au trecut asupra societății toată puterea lor de a se apăra, adică tot dreptul lor" (ibidem, p. 235-236). Într-o altă lucrare a sa, Spinoza se referă la starea naturală a oamenilor, care precede „societatea", prin sintagma „condiția umană ordinară" (*Spinoza*, Traité de l'autorité politique, Gallimard, Paris, 1954, p. 94). Instaurarea unui regim politic are ca urmare apariția societății sau a „comunității publice" (statul). Dreptul impus de societate aparține persoanei desemnate, printr-un acord general, pentru a-și asuma funcția unei comunități publice (ibidem, p. 106). Regimul politic impus de deținătorul absolut al autorității poate fi, după caz, democrația, aristocrația sau monarhia (Ibidem, p. 107). Pentru o privire de ansamblu asupra gândirii politice referitoare la conceptul de societate civilă, a se vedea *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 39-46.

[1] *Cicero*, Opere alese, vol. II, Ed. Univers, București, 1973, p. 167.

[2] Ibidem, p. 171.

respectivă. În perioada precapitalistă, în viaţa socială existau doi mari actori politici: monarhul împreună cu nobilimea, şi poporul. Nici monarhul, nici populaţia nu aveau nevoie de intermediar pentru a-şi face cunoscute voinţa, opiniile şi a-şi apăra interesele. Monarhul dispunea de autoritate pe care şi-o exercita direct prin măsuri politice (legi aprobate de Parlament), militare sau administrative. La rândul ei, populaţia se putea revolta împotriva monarhului, apelând la măsuri directe la care participau toţi cei nemulţumiţi.

De-abia când producţia de mărfuri, capitalul, relaţiile de schimb se consolidează şi se formează un segment social (clasă socială) legat de noile relaţii de producţie, se va contura un sub-sistem social, care nu face parte din administraţia statală, dar se situează, totodată, în afara intereselor generate de relaţiile de producţie feudale. Pe măsură ce relaţiile de producţie capitaliste se consolidează, se formează un sistem de relaţii economice şi sociale autonome faţă de stat. Treptat, noul sistem se separă şi mai mult faţă de autoritatea statului, beneficiind de drepturi şi privilegii proprii acordate de rege şi va evolua în forme asociative independente.

Modul de producţie capitalist a dat naştere unei clase sociale care nu a întârziat să-şi exprime în forme particulare solicitări specifice, nemulţumiri, revendicări, interese profesionale, să se manifeste ca o stare de spirit diferită de cea comună a poporului. Noua clasă socială şi-a format, totodată, un tip de comportament civic şi o cultură proprie, şi-a creat valori socio-umane şi profesionale, cvasi coduri deontologice, inexistente sau diferite de perioada anterioară, cum ar fi solidaritatea, asocierea în vederea realizării şi apărării unor obiective comune, sprijinul reciproc, libertatea de a desfăşura anumite activităţi economice şi sociale, dar şi mercantilismul, egoismul, avariţia ş.a.

În literatura de specialitate s-a remarcat că din momentul lansării sale, termenul de societate civilă era folosit pentru a desemna condiţiile ce caracterizează o comunitate politică suficient de dezvoltată, în care un rol principal îl aveau oraşele iar activitatea era reglementată de un cod de legi şi care aveau atributele civilizaţiei şi urbanităţii[1].

Reluarea publicistică a conceptului de societate civilă s-a făcut într-un context istoric care a marcat din punct de vedere politic trecerea de la vechiul regim al monarhiei absolutiste franceze, la regimul liberal şi la o societate care promova egalitatea, libertatea şi solidaritatea socială, iar din punct de vedere economic formarea unei economii de piaţă, întemeiată pe acţiunile întreprinzătorului privat.

Deşi ideea de societate civilă s-a născut în Europa, ca o reacţie la despotismul monarhiei britanice şi franceze, sursele ideologice ale acesteia s-au conturat mai pronunţat în contextul luptei coloniilor americane pentru independenţă, dar pe fondul credinţei coloniştilor din secolul al XVII-lea că omul s-a născut liber şi în această calitate deţine drepturi imanente, care îl pun la adăpost de opresiune şi în garantează o libertate pe care şi-o manifestă aşa cum crede de cuviinţă, fără a nesocoti libertatea şi drepturile altora. Iniţial, această libertate era percepută de coloniştii emigranţi pe noul continent, ca o libertate religioasă[2]. Primii colonişti şi-au creat un sistem de guvernare ai cărui magistraţi erau aleşi în mod liber, asigurându-se, astfel, în practică, principiul guvernării pe bază de consimţământ, precum şi un sistem de relaţii politice întemeiate pe interese diverse. În acest fel, s-a creat pentru prima oară în istoria modernă un echi-

[1] *M. Trăistaru*, Introducere în studiul societăţii civile, E.D.P., Bucureşti, 1998, p. 8.
[2] *A.B. Seligman*, The Idea of Civil Society, The Free Press, New York, 1992, p. 66.

libru între autoritatea guvernământului civil şi libertatea indivizilor („cetăţeni liberi"), uniţi într-o congregaţie religioasă şi, ulterior, economică[1].

Perioada prerevoluţionară a coloniilor americane abundă în pamflete, scrisori, eseuri, scurte lucrări doctrinare în care se fundamentează pe suport ideologic dreptul cetăţenilor de a se împotrivi tiraniei şi de a-şi clădi, în mod liber, un guvernământ civil care să exprime voinţa şi interesele tuturor[2]. Din vocabularul utilizat în aceste lucrări nu lipseşte termenul de societate civilă[3].

În ianuarie 1776 este publicat în Philadelphia, fără semnătură, pamfletul *Common Sense* („Bunul simţ"), compus de Thomas Paine, un englez înrolat în armata condusă de Washington, care glorifică puterea societăţii civile de a se împotrivi puterii despotice[4]. „Este de bun simţ pentru colonii de a reclama independenţa completă şi de a construi o nouă societate a libertăţii"[5].

„Toţi oamenii sunt prin natură egali şi liberi: nimeni nu are dreptul la orice autoritate asupra altuia, fără consimţământul său: orice guvernământ legitim este întemeiat pe consimţământul acelora care i se supun[6]". Revoluţia americană a forjat nu numai noi principii politice, dar şi fundamentul teoretic pentru o nouă ordine socială, centrată pe individ şi pe individualism, or, această concepţie nu putea fi articulată în practică decât în condiţiile acceptării ideii de societate civilă. Potrivit acestui nou model de societate politică, dependenţa cetăţeanului faţă de puterea legitimă era contrabalansată de autonomia sa faţă de autorităţile publice.

Dezvoltarea economică intensă a comerţului, acumularea organizată a capitalului, extinderea şi întărirea mediului urban, formarea unei adevărate clase de muncitori industriali şi transformarea vechilor manufacturi în întreprinderi conduse de patroni, au produs schimbări sociale profunde, ceea ce a generat stabilirea unor modele noi de organizare socială, care presupuneau noi raporturi între autoritatea statului şi întreprinzătorii privaţi[7]. Se formează în acest fel premisele economice şi sociale ale formelor de guvernare premodernă. Cu alte cuvinte, începe să fie analizat raportul între public şi privat, fiecare dintre cele două domenii aspirând la o influenţă consistentă, deşi cu motivaţii diferite şi chiar opuse. Acesta este momentul de început pentru utilizarea termenului de societate civilă într-un sens modern, altul decât cel care a fost folosit iniţial. Conceptul de societate civilă îşi pierde conţinutul politic intrând în sfera vieţii private. Această schimbare nu s-ar fi putut produce fără teoretizarea dreptului natural,

---

[1] A se vedea discursul guvernatorului coloniei Massachussetts, puritanul J. Winthrop, ţinut în faţa Curţii Generale (Adunarea legislativă a coloniei) în 1645, în *C.-J. Bertrand,* Les Etats-Unis. Histoire et civilisation. Témoignages et documents, Presses universitaires de Nancy, 1983, p. 31-33.

[2] A se vedea *G.B. Tindall, D.E. Shi,* America, o istorie narativă, vol. I, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1986, p. 107-112.

[3] *J. Keane*, op. cit., p. 56.

[4] *A. Williamson, T. Paine*, His Life, Work and Times, St.Martin's New York, 1973, p. 39; *J. Keane, T. Paine,* A Political Life, New York, 1995, p. 114.

[5] *P. Nemo*, Histoire des idées politiques aux temps modernes et contemporains, PUF, Paris, 2002, p. 373.

[6] *A.B. Seligman*, op. cit., p. 80.

[7] Dictionnaire d'histoire économique de 1800 à nos jours, Les grandes puissances. Les grands thèmes, Hatier, Paris, 1987, p. 471 şi urm.

potrivit căruia omul deţine de la natură drepturi care îi aparţin în considerarea calităţii sale umane şi nu în cea de cetăţean. Ca cetăţean, omul primeşte anumite drepturi de la stat. În afara acestora, individul deţine alte drepturi („comandamente universale"), pe care statul este dator să le accepte şi îi este interzis să le încalce. Drepturile naturale generează un anumit tip de socializare şi de relaţii intersociale, implicând solidaritate, în care indivizii intră de bună voie şi pentru urmărirea unor interese şi beneficii particulare şi sectoriale, de care statul trebuie să ţină seama.

Termenul de societate sau „comunitate civilă" a fost special utilizat de Hobbes pentru a delimita starea naturală a oamenilor guvernaţi de liberul lor arbitru, de comunitatea socială care înfrânează pornirile instinctive ale oricărui individ de a-şi impune libertatea absolută în detrimentul unui semen al său. Printr-un adevărat procedeu de antropologie politică, Hobbes reconstituie imaginea unei comunităţi civile care succede stării naturale conflictuale a oamenilor şi pe care o defineşte ca „o singură persoană, pentru ale cărei acţiuni fiecare om dintr-o mare mulţime a devenit, prin convenţii reciproce cu ceilalţi, autor, cu scopul ca aceasta să poată folosi forţa şi mijloacele tuturor aşa cum va crede de cuviinţă, pentru pacea şi apărarea lor comună[1]. Cu acelaşi sens, termenul de societate civilă va fi utilizat mai târziu de Rousseau în Contractul social, precum şi în Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni.

Locke utilizează termenul de societate civilă cu sensul de comunitate politică (stat), pentru a o diferenţia de starea naturală a omului. Este adevărat că autorul foloseşte şi termenul de „societate politică". Potrivit lui, „există societate politică acolo şi numai acolo unde fiecare dintre membrii săi a părăsit această putere naturală, încredinţând-o colectivităţii *(community)*, în toate acele cazuri în care el poate apela la protecţia legii stabilită de către aceasta"[2]. Societatea civilă este sinonimă cu societatea politică.

Adept al contractului social încheiat tacit printr-un consimţământ al majorităţii indivizilor de a fi guvernaţi de o minoritate, juristul şi filozoful german Pufendorf concepe societatea civilă, echivalentă statului, ca o comunitate a oamenilor egali prin natura lor socială. O idee fundamentală a lui Pufendorf, opusă lui Hobbes, potrivit căreia în starea naturală oamenii aveau doar drepturi, constă în sociabilitatea omului. Analizată în profunzime, categoria filozofică de sociabilitate presupune în mod obligatoriu nu numai existenţa drepturilor ci şi cea a obligaţiilor. Numai în măsura în care un om conştientizează că are nu numai drepturi, dar şi îndatoriri faţă de un alt membru al comunităţii sau faţă de comunitatea însăşi, el este o fiinţă sociabilă. Prin urmare, ceea ce determină sociabilitatea omului este raportul organic între drepturile care i se conferă sau i se recunosc şi obligaţiile pe care acesta şi le asumă. Toţi oamenii au în mod natural o libertate egală. De aceea, guvernămintele se formează în mod obligatoriu prin consimţământul celor guvernaţi, care obligatoriu poate fi tacit (în societăţile arhaice) sau expres (în societăţile moderne). Menirea oricărei societăţi civile este de a asigura garanţia fiecărui individ că nu va fi abuzat de putere, încălcându-i-se libertatea care i-a fost recunoscută de forţa publică. Principalul rol al societăţii civile este de a-l determina pe fiecare om să trăiască ca bun cetăţean[3].

---

[1] A se vedea *E.-M. Socaciu*, Filosofia politică a lui Thomas Hobbes, Ed. Polirom, Iaşi, 2001, p. 72.

[2] *J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire, Ed. Nemira, Bucureşti, 1999, p. 104.

[3] A se vedea *N. Popa şi alţii*, Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 110.

Societatea civilă se constituie ca rezultat a două tipuri de convenţii. Prima dintre acestea – *pactum societatis* sau *pactum associationis* – presupune consimţământul celor guvernaţi de a se reuni într-o formă de organizare socială[1]. A doua convenţie – *pactum subjectionis* – presupune supunerea majorităţii unui individ sau unei minorităţi, în schimbul căreia cel căruia i s-a cesionat puterea şi o exercită este dator să militeze pentru Binele comun al tuturor[2]. Această a doua convenţie va fi mai târziu utilizată pentru fundamentarea legitimităţii Guvernantului prin acordul şi sprijinul din partea celor guvernaţi. Se poate observa cu uşurinţă că în concepţia lui Pufendorf societatea civilă în starea sa incipientă este o premisă necesară pentru formarea statului.

Tema societăţii civile va fi reluată de Pufendorf în *De habitu religionis christianae ad vitam civilem liber singularis* (Despre raportul între religia creştină şi viaţa civilă), în care se utilizează termenul de societate civilă în sens de societate organizată pe principii politice.

În starea naturală, oamenii nu erau legaţi între ei prin relaţii morale, nu cunoşteau ceea ce modernii înţeleg prin îndatorire[3]. Omul sălbatic lipsit de înţelepciune şi raţiune, al cărui limbaj este redus la sunete nearticulate, este preocupat numai de propria sa conservare şi satisfacere a trebuinţelor sale primare (hrană, adăpost, perpetuare). Ar fi însă o eroare de a atribui exclusiv stării naturale unele însuşiri ale omului, cum ar fi recurgerea în anumite situaţii la forţă, tipul de temperament, viclenia, bunătatea, brutalitatea excesivă ş.a. Ele decurg, mai degrabă, din maniera dură sau îngăduitoare în care au fost educate, ceea ce înseamnă că ele sunt produsul obişnuinţei şi al diverselor genuri de viaţă adoptate de oameni în societate[4].

Chiar şi la omul aflat în starea sa primitivă s-ar fi putut observa anumite înclinaţii sau însuşiri conservate în stare latentă şi potenţial posibile accidental. Poate cea mai importantă şi utilă însuşire pentru omenire rămâne sociabilitatea oamenilor. Realizată în practică, sociabilitatea a făcut posibilă apariţia societăţii.

Ajuns în acest punct al demonstraţiei sale, Rousseau a rostit în discursul său asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni o frază care a rămas celebră: „Primul om care, împrejmuindu-şi un teren, a îndrăznit să spună: acesta el al meu, şi care a găsit oameni destul de săraci cu duhul încât să-l creadă, a fost adevăratul întemeietor al societăţii civile"[5]. Proprietatea a fost limita care a separat starea naturală a oamenilor de forma organizată şi permanentă a comunităţii acestora. Acceptarea ideii de proprietate se află la temelia societăţii civile. Din acel moment, până astăzi, ceea ce îl priveşte cel mai direct pe om este proprietatea, avuţia pe care acesta o agoniseşte şi modul în care o poate administra or apăra, inclusiv a o revendica de la cel care o posedă pe nedrept.

Învăţând individual sau în grup din experienţa memorată şi îmbogăţită zilnic, omul, ceata, au devenit treptat conştienţi, nu numai de interesul egoist, particular al fiecă-

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem, p. 111. A se vedea şi: *P. Nemo*, op. cit., p. 504-505; *Colectiv*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filozofiei politice moderne, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001, p. 160, 162.

[3] *J.J. Rousseau*, Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii dintre oameni, Ed. Best publishing, 2001, p. 47.

[4] Ibidem, p. 54.

[5] Ibidem, p. 59.

ruia, ci şi de interesul comun. Solidaritatea, sprijinul reciproc, au luat loc competiţiei şi concurenţei existente până atunci la fiecare individ. Ceata, tribul şi alte forme de organizare a vieţii comune au condus la naşterea unor legături sociale între membrii comunităţii, la ajutorul semenilor[1]. Viaţa în societate nu a însemnat, însă, că omul ar fi renunţat total şi pentru totdeauna la impulsurile sale lăuntrice de a înşela sau de a urmări interese personale, fie împotriva unui alt semen, fie împotriva, chiar, a interesului comun.

Instinctul de apropiere şi de asociere se transformă în obişnuinţă.[2] Traiul în comun dă naştere pentru prima dată inegalităţii, necunoscute în stare de sălbăticie. Cei care se remarcă prin charisma personală vor conştientiza sentimente de superioritate faţă de ceilalţi. Acesta a fost primul pas spre inegalitate. Intrând în asociaţie (societate), omul începe să cunoască inegalitatea, aservirea, îşi pierde libertatea şi independenţa pe care le deţinuse în starea de sălbăticie. Oamenii capătă pornirea urâtă de a-şi face rău unii altora, generând astfel o stare permanentă de conflict, neproductiv oricăruia dintre ei. Remediul pentru dezavantajele personale şi generale ale conflictului l-a constituit formarea unei puteri supreme paternaliste[3]. Această putere este statul. Autorul construieşte în mod abil şi credibil o scală a civilizaţiei umane formate din trei trepte principale: starea naturală a omului, societatea civilă şi statul. Dacă trecerea de la starea naturală la societatea civilă a fost un accident sau o întâmplare a naturii, trecerea de la societatea civilă la stat este, în concepţia lui Rousseau, o cerinţă socială. „Toţi au alergat să-şi pună lanţurile, crezând că acestea le asigură libertatea"[4]. Rousseau nu confundă societatea civilă cu statul, pentru care foloseşte termenul de „orânduire politică" sau „corp politic" ori „societate politică". În stat, regula comună a cetăţenilor devine dreptul civil, care ia locul, astfel, dreptului natural. Rolul guvernămintelor politice consta, în esenţă, în stabilirea unor convenţii generale, pe care toţi indivizii se angajau să le respecte, iar comunitatea garanta să fie respectate faţă de fiecare dintre ei[5].

Rousseau îşi continuă raţionamentul privind statutul omului în stare naturală şi în societatea politică orientându-şi discursul asupra a două teme esenţiale: viaţa şi

---

[1] „Iată cum oamenii au putut dobândi pe nesimţite o idee rudimentară asupra angajamentelor reciproce şi asupra avantajelor de a le îndeplini, dar numai în măsura în care se refereau la interese prezente şi evidente" (*Rousseau,* op. cit., p. 60).

[2] „Oamenii care rătăceau până acum în păduri, devenind acum mai sedentari, se apropie încetul cu încetul unii de alţii, se unesc în diferite grupuri şi formează într-un sfârşit în fiecare ţinut o naţiune deosebită, unită prin obiceiuri şi însuşiri - nu prin regulamente şi legi, ci prin acelaşi gen de viaţă şi aceleaşi alimente, ca şi prin influenţa comună a climei" (ibidem, p. 63).

[3] Constituirea forţei publice este rezultatul raţiunii omului aflat sub presiunea necesităţii. "Să ne unim, le-a spus (cel bogat semenilor săi, n.n.) pentru a-i apăra pe cei slabi, a-i tempera pe ambiţioşi şi pentru a asigura fiecăruia posesia a ceea ce-i aparţine. Să instituim reguli de justiţie şi de pace la care să fie toţi obligaţi să se conformeze, care să nu excludă pe nimeni şi care să repare oarecum capriciile norocului, supunând deopotrivă pe cel puternic şi pe cel slab la îndatoriri reciproce. Pe scurt, în loc de a ne întoarce forţele contra noastră, să le unim într-o putere supremă, care să ne conducă prin legi înţelepte, care protejează şi apără pe toţi membrii societăţii, care să doboare pe duşmanii comuni şi să ne menţină într-o veşnică armonie" (ibidem, p. 71-72).

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, p. 74.

libertatea, asupra cărora fiecare individ are prin natura sa un drept absolut. Nici viaţa, nici libertatea nu pot fi înstrăinate în favoarea altuia, cum nici inegalitatea nu poate fi stabilită prin convenţii. Rezultă că la baza oricărui guvernământ se află un pact fundamental, un adevărat contract între popor şi conducător[1]. La baza pactului fundamental stau câteva principii, şi anume:

a) voinţele particulare se topesc într-o voinţă unică, care devine general obligatorie, fără nicio excepţie;

b) guvernanţii sunt aleşi de popor, care le stabileşte, totodată, prerogativele de comandă;

c) magistraţii aleşi nu au dreptul să schimbe cu de la sine putere pactul fundamental sau guvernamental;

d) supremaţia legii;

e) interesul şi „folosul public" sunt mai presus decât interesele private ale celor care conduc;

f) guvernantul devine ilegitim dacă nesocoteşte legile fundamentale;

g) poporul încetează să mai fie obligat faţă de guvernantul ilegitim şi revine de drept la libertatea sa naturală, renunţând la dependenţă;

h) dreptul poporului la insurecţie.

Scopul principal al pactului fundamental sau al contractului social este, în concepţia lui Rousseau, asigurarea libertăţii. Nu este, însă, vorba de tipul de libertate naturală, ci de o libertate formală, convenţională, asigurată prin contractul social[2]. Sunt argumente pentru a afirma că Rousseau poate fi socotit ca un precursor al conceptului actual al societăţii civile, de vreme ce el remarcă că „politicianul cel mai iscusit nu va reuşi să aservească nişte oameni care nu vor decât să fie liberi"[3]. Într-adevăr, esenţa societăţii civile constă în puterea mulţimii de a se împotrivi statului opresor şi de a-şi afirma prin orice mijloace libertatea. Autorul se arată receptiv în privinţa voinţei şi capacităţii poporului de a pune capăt inegalităţii la care îl va supune statul despotic. Despotismul va închide cercul deschis prin starea naturală, oamenii redevenind egali, întrucât supuşii nu au altă lege decât voinţa stăpânului.

Un alt autor, A. Ferguson, introduce în ecuaţia societăţii civile ideea sociabilităţii naturale a omului. Potrivit acesteia, omul nu a trăit niciodată izolat de semenii săi, ci împreună cu aceştia, formând un grup care a evoluat de la starea naturală la societatea civilă printr-un proces de civilizare. Omul este o parte a unui întreg, iar fericirea generală, înţeleasă ca asigurarea fericirii tuturor, „este marele sfârşit al societăţii civile"[4].

---

[1] „Poporul reunind, în privinţa relaţiilor sociale, toate voinţele sale într-una singură, toate articolele prin care această voinţă se exprimă devin tot atâtea legi fundamentale, care obligă pe toţi membrii statului, fără excepţie; iar una dintre acestea reglementează alegerea şi puterea magistraţilor, însărcinaţi a veghea la executarea celorlalte" (ibidem, p. 79).

[2] Rousseau are în vedere „o formă de asociaţie care să apere şi să protejeze cu toată forţa comună persoana şi bunurile fiecărui asociat şi în cadrul căreia fiecare dintre ei, unindu-se cu toţii, să nu asculte totuşi decât de el însuşi şi să rămână tot atât de liber ca şi mai înainte. Aceasta este problema fundamentală, a cărei soluţie este contractul social" (*J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 99).

[3] Ibidem, p. 82.

[4] Apud *A.B. Seligman*, op. cit., p. 31.

În concepţia lui Ferguson omenirea parcurge trepte graduale, dar legate între ele, de la sălbăticie la barbarie, până la civilizaţie, în care ordinea supremă este asigurată de o voinţă unică, exprimată printr-o „bună Constituţie"[1].

Dacă acesta nu face o delimitare între starea naturală şi societatea civilă, filozoful german Kant reia distincţia făcută în secolul al XVII-lea între starea naturală şi societatea civilă. Kant susţine că starea naturală poate să coexiste cu societatea, înţeleasă ca un grup social guvernat de dreptul natural, dar se delimitează de societatea civilă guvernată de legi publice. Kant echivalează societatea civilă cu statul *(civitas)*, în care mulţimea oamenilor se uneşte sub „legi juridice"[2]. În cadrul societăţii organizate în stat „libertatea liberului arbitru al unui om coexistă cu libertatea tuturor, după o lege universală"[3]. O asemenea coexistenţă presupune că fiecare individ deţine o cotă egală de libertate, înfrânându-şi astfel excesul natural de putere. Pe această bază teoretică Kant va defini dreptul ca fiind „totalitatea condiţiilor conform cărora liberul arbitru al unui om se poate uni cu liberul arbitru al altui om, conform unei legi universale a libertăţii"[4]. În concepţia lui Kant componenţii unei grupări sociale se află în relaţii de interinfluenţare, care au menirea să-i reunească printr-o voinţă unică într-o „stare civilă" *(status civilis)*, adică într-un stat *(civitas)*.

Kant identifică în plan social aşa-numitele aşezăminte caritabile sau de pietate, subordonate puterii interne a statului, dar separate de acesta[5]. Asemenea aşezăminte sunt unităţile de cult, ordinele ecleziastice sau laice, spitalele ş.a., pe care Kant le însumează în categoria corporaţiilor[6]. Kant poate fi socotit, alături de alţi gânditori din secolul al XVIII-lea, unul dintre precursorii conceptului modern de societate civilă, căruia îi schiţează unele dintre valorile fundamentale, cum ar fi caracterul injust al încălcării drepturilor ocrotite de lege, ideea de libertate şi egalitate a oamenilor.

Se poate observa că în concepţia lui Kant conceptul de societate civilă se converteşte dintr-o formă de organizare politică a unei comunităţi într-un ansamblu de organisme de drept privat, separate de guvern, şi nu de puţine ori ostile acestuia. Începe să se prefigureze conceptul modern de societate civilă, care nu mai are nicio legătură cu procesul de guvernare.

Formele medievale ale societăţii civile nu se suprapuneau statului existent în acea perioadă, fiind considerate corpuri intermediare, instrumente de legătură între Coroană (stat) şi cetăţean. În acest sens, Montesquieu foloseşte termenul de „puteri intermediare" cu sensul de canale prin care puterea monarhului circulă, se difuzează la destinatarii săi[7]. Montesquieu nu are în vedere organisme ca atare, ci clase şi grupuri sociale,

---

[1] A se vedea şi Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de teorie socială, Bucureşti, 2001, p. 256-259.

[2] *Kant,* Scrieri moral-politice, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1991, p. 163.

[3] Ibidem, p. 87.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, p. 176. Adept al separaţiei între stat şi "instituţia bisericii", Kant subliniază că statul nu are dreptul, în sensul unei legislaţii constituţionale interne, să orânduiască biserica după propria-i viziune.

[6] Ibidem, p. 214.

[7] Existenţa unor puteri intermediare (de pildă, nobilimea şi clerul, ori tribunalele), subordonate şi dependente, constituie natura guvernământului monarhic, adică a aceluia în care conduce

unul dintre acestea fiind nobilimea, căreia îi revin anumite sarcini, drepturi, privilegii şi un anumit rol în exercitarea puterii monarhului. În acelaşi sens, joacă rolul unor puteri intermediare clerul, oraşele şi diverse corporaţii, de ale căror drepturi şi libertăţi monarhul trebuie să ţină seama şi pe care acesta nu le poate încălca. Se explică astfel caracterul limitat al monarhiei britanice, a cărei putere a fost înfrânată de către puterile intermediare. În felul acesta, regele, principele, este izvorul oricărei puteri politice şi civile, dar puterea sa este limitată de corpuri extrastatale (neguvernamentale), de a căror voinţă regele trebuie să ţină seama. Treptat, aceste corpuri intermediare îşi vor constitui propriile centre de voinţă, care vor intra în conflict cu monarhia. Între aceste corpuri se va evidenţia Camera Comunelor din Anglia, organism care va însuma şi va exprima, deseori cu fermitate, voinţa claselor şi grupurilor sociale defavorizate de cutuma feudală, interesele economice, sociale, politice ale naţiunii. În felul acesta, parlamentul englez va asigura funcţia de reprezentare a societăţii civile şi va înfrâna dezvoltarea excesivă a puterii executive[1].

Dintr-o perspectivă eminamente economică, A. Smith, contemporan cu Locke, distinge societăţile primitive, ca forme de organizare socială nestatale, ai căror membri au însă conştiinţa asocierii lor într-o comunitate pe care o apără împotriva altor treburi, ei fiind concomitent vânători şi soldaţi[2]. Economistul englez nu se referă nici la starea naturală a omului, dar nici la stat (societatea civilă). El cercetează o societate umană aflată pe stadii diferite de dezvoltare, şi anume: o societate de vânători („popoare de vânători"), de păstori („popoare de păstori") ori de agricultori („naţiuni de agricultori") din perspectiva cheltuielilor de apărare. Specific acestui tip de societate este sociabilitatea omului. În societatea civilizată omul are în fiecare clipă nevoie de cooperarea şi ajutorul unui mare număr de oameni[3].

Ceea ce duce la evoluţia societăţii şi la formarea autorităţii statului este apariţia proprietăţii. Necesitatea autorităţii de stat creşte pe măsură ce se dobândesc proprietăţi de oarecare valoare. Cum autoritatea statului presupune trepte ierarhice, formarea acestora este generată de sporirea valorii proprietăţii[4].

Reprezentant de seamă al mişcării intelectuale cunoscută sub denumirea de iluminismul scoţian, D. Hume nu ocoleşte, printre preocupările sale filozofice şi politice, problema societăţii civile – temă la modă în secolul al XVIII-lea. Într-un eseu, consacrat contractului originar, filozoful arată că în orice formă de comunitate care a cunoscut cârmuirea, oamenii sunt izvorul întregii puteri şi autorităţi şi, în mod voluntar, în vederea păcii şi a ordinii, şi-au abandonat libertatea lor naturală şi au acceptat să se supună legilor date de semeni ai lor, faţă de care erau egali[5]. Hume atinge aici

---

unul singur, potrivit unor legi fundamentale (a se vedea *Montesquieu,* Despre spiritul legilor, Ed. ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 27).

[1] *B. Badie, P. Birnbaum,* Sociologie de l'Etat, Éditions Grasset et Fasquelle, Paris, p. 218, 219.

[2] *A. Smith,* Avuţia naţiunilor. Cercetare asupra naturii şi cauzelor ei, vol. II, Ed. Academiei, 1962, p. 149.

[3] *A. Smith,* op. cit., vol. I, p. 13.

[4] „Posesia unei proprietăţi de o oarecare valoare şi o anumită întindere, cere neapărat existenţa unei autorităţi de stat. Acolo unde nu există proprietate, sau cel puţin o proprietate care să depăşească valoarea a două sau trei zile de muncă, nu este necesară o astfel de autoritate" (idem, vol. II, p. 162).

[5] *D. Hume,* Eseuri politice, Ed. Incitatus, Bucureşti, 2002, p. 42.

problema esențială pentru orice guvernământ liberal, extinsă și în privința societății civile: mulțimea organizată a indivizilor este izvorul puterii. În această calitate, pe de o parte, poporul este cel care îl învestește pe guvernant și îi legitimează puterea, autoritatea, prin consimțământul său, iar pe de altă parte, își rezervă tacit puterea de a-i opune rezistență dacă se consideră opresat[1]. Autorul surprinde în eseul său un element fundamental al societății politice, și anume guvernarea prin consimțământul poporului, precum și un alt element fundamental, dar al societății civile: dreptul acesteia de a se opune guvernării instituite dacă i se încalcă drepturile și libertățile.

Dreptul la rezistență și, ulterior, dreptul la insurecție au fost consfințite în documente preconstituționale ale coloniilor britanice din America de Nord, precum și în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789, completată în 1793[2]. Este interesant de observat că dreptul la rezistență și la răzvrătire preconizat în scrieri din antichitate (de pildă în lucrarea lui Cicero, *De officiis*), dar și pe lungul parcurs al Evului Mediu, a fost utilizat pentru destrămarea guvernământului comunist din 1989 și este receptat ca un element de bază al societății civile contemporane[3]. O altă teză susținută de Hume, cu implicații, chiar și indirecte, asupra societății civile, se referă la condiția ideală ca oamenii să-și cunoască întotdeauna propriile interese și să acționeze conform acestora. Din păcate, omul nu posedă o înțelegere perfectă a propriilor interese, care este mult superioară naturii umane. De aceea, toate societățile politice nu s-au bazat la început prin consimțământul oamenilor, ci prin forță.

Adept deschis al puterii de origine divină și adversar al liberalismului afirmat doctrinar și instituționalizat politic în perioada revoluției burgheze din Franța de la 1789, G.L. de Bonald susține în *Théorie du pouvoir politique et réligieux dans la société civile demontrée par le raisonnement et par l'histoire* că puterea precede formarea societății umane, ea neavând vreo legătură cu voința individului sau a unui grup social de a conviețui împreună cu alți semeni, potrivit unei anumite ordini sociale[4]. De vreme ce esența puterii și voința sa de a crea legi și mecanisme de socializare ar fi conferite de divinitate, afirmă autorul lucrării Teoria puterii politice și religioase în societatea civilă demonstrată prin raționament și istorie, puterea ca atare, autonomizată de rațiunea și voința omului ar fi menită să impună oamenilor o anumită ordine socială prin adoptarea legilor pe care aceștia sunt datori să le respecte, întrucât în esență ele exprimă voința lui Dumnezeu, căruia îi aparține și puterea care le emite. Cum puterea izvorâtă din voința Divină este totuși înfăptuită în mod particular de oameni, înseamnă că aceștia capătă și exercită instrumente atipice de autoritate, un tip de putere socială, expus intereselor și imperfecțiunilor omului. Regăsim aici raționamentul Sfântului

---

[1] Ibidem, p. 41.

[2] Articolul 35 din Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului aprobată în 1793 prevede că „atunci când guvernământul încalcă drepturile poporului, insurecția este, pentru popor și pentru fiecare parte a poporului, cel mai sacru dintre drepturi și cea mai indispensabilă dintre îndatoriri" (Les Constitutions de la France depuis 1789, Flammarion, Paris, 1995, p. 83).

[3] „Întrucât niciun om, în lipsa unui echivalent, nu ar renunța la avantajele libertății sale naturale și nu s-ar supune voinței altuia, această promisiune este înțeleasă întotdeauna ca fiind condiționată și ca neimputându-i nicio obligație, dacă nu primește în schimb justiția și protecția suveranului său" (*D. Hume*, op. cit., p. 44).

[4] *Colectiv*, Enciclopedia operelor fundamentale ale filosofiei politice, Ed. Institutului de teorie socială, București, 2001, p. 353.

Ioan Chrisostomul referitor la originea divină a puterii, adoptat în următoarea formulă: Este voința lui Dumnezeu ca relațiile dintre oameni să fie reglementate de aceștia prin lege, dar nu Dumnezeu legiferează, întrucât unele legi sunt greșite, tiranice, înguste, discriminatorii, capricioase, or Dumnezeu, care este perfect, nu poate face lucrări imperfecte, greșite.

Rezultă că apariția și funcționarea unei societăți reprezintă rezultatul împletirii a două voințe (voința divină și voința rațională a omului), dar a unei singure acțiuni înfăptuită de om (monarhul), căreia sunt datori să i se supună toți ceilalți oameni.

Referitor la formula de guvernământ, G.L. de Bonald distinge „societățile constituite", echivalente cu societatea civilă, în care puterea se exercită de monarh, dar nu într-o formă tiranică, sau de aristocrație[1]. Spre deosebire de aceasta, „societățile neconstituite" (despotismul sau republica, în care puterea ar aparține mulțimii), ar trebui repudiate, întrucât în forma despotică ar institui tirania, iar în cea republicană, ar permite afirmarea haotică a unei multitudini de voințe particulare. De Bonald este adept al aristocrației sau al unei monarhii în care regele este dator să respecte legile civile. O astfel de societate s-ar întemeia pe virtute, cumpătare, pioșenie și înțelepciune.

„Omul există numai pentru societate și prin societate, iar aceasta îl modelează doar pentru ea; prin urmare, el trebuie să folosească în serviciul societății tot ceea ce a primit atât de la natură, cât și de la societate, deci tot ceea ce el reprezintă, tot ceea ce el deține și îi conferă personalitate"[2]. În raporturile sale cu societatea politică, cu statul, omul are calitatea de supus. Societatea politică nu este sinonimă cu societatea civilă. Aceasta din urmă are dimensiuni variabile, depinzând de formațiunea intelectuală a omului și de raporturile sale cu Divinitatea. Societatea civilă este deci o societate religioasă, bazată pe anumite valori, tradiții, morală și credință confesională, și reprezintă o formă de socializare a individului, în măsura în care respectă legile societății civile și normele morale ale congregației religioase. Societatea civilă își propune să îl apere pe individ împotriva exceselor religioase, dar și ale societății politice.

Louis-Antoine Macarel analizează conceptul de societate civilă din perspectiva dreptului constituțional și face aceeași demarcație, întâlnită, între alții, la Locke și Rousseau între starea naturală a oamenilor și corpul politic pe care îl denumește societatea civilă. Aflați în starea naturală, oamenii au simțit instinctiv nevoia de a se reuni într-un corp moral pentru a-și apăra viața, libertățile și bunurile. Astfel s-a constituit societatea civilă[3]. Scopul societății civile, menționează autorul la care ne referim, nu este altul decât de a face practic posibil un maximum de drepturi naturale prin care pacea și securitatea fiecăruia să fie asigurate, din aceasta rezultând fericirea publică[4]. Pentru a se realiza scopul societății civile este necesar să se unească pentru totdeauna voințele tuturor membrilor acesteia, astfel încât de acum înainte ei nu vor dori decât unul și același lucru pentru toți cei care se raportează la scopul asociației[5]. După aceea, este necesar să se stabilească o putere superioară susținută de toate forțele societății

---

[1] Ibidem, p. 356.

[2] Ibidem, p. 359.

[3] *L.-A. Macarel,* Éléments de droit politique, Libraire de la Cour de Cassation, Paris, 1833, p. 7.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem, p. 9.

politice şi prin intermediul căreia să se descurajeze toţi cei care ar dori să tulbure pacea şi să se pedepsească pe oricine ar nesocoti sau încălca ordinea publică[1].

Cel care va prelua termenul de societate civilă şi va încerca să-i confere o definiţie modernă şi un anumit conţinut, va fi filosoful german Hegel. În Principiile filozofiei dreptului Hegel analizează societatea civilă din perspectivă economică, şi anume ca un sistem de relaţii sociale în care fiecare individ se preocupă de satisfacerea nevoilor sale de trai sau, altfel spus, de satisfacerea scopului său egoist. Mijlocul prin care omul îşi satisface nevoile sale particulare este munca. Munca (specializată) desfăşurată în comun sau în întovărăşire dă naştere corporaţiei care uneşte în sânul ei meseriaşi, lucrători cu ziua, agricultori ş.a. Dincolo de societatea civilă, Hegel tratează puterea publică sau statul. Hegel este primul autor care face distincţia între societatea civilă – cadrul organizat în care fiecare individ se preocupă de satisfacerea nevoilor proprii – şi stat. „Alături de familie, spune acesta, corporaţia constituie a doua rădăcină a statului, rădăcina lui etică, avându-şi temeiul în societatea civilă"[2].

Hegel porneşte de la ideea că unul dintre principiile societăţii civile este persoana, privită de filozoful german ca „un amestec de necesitate naturală şi de voinţă arbitrară[3]. În condiţiile societăţii germane şi ale sistemului de producţie capitalist de la începutul secolului al XIX-lea, care cunoştea un avânt al industriei, comerţului şi, în general, un progres economic constant, autorul intuieşte schimbările sociale profunde generate de eliberarea individului din corsetul rânduielilor feudale. Într-o astfel de societate, indivizii aveau ca scop unic realizarea intereselor proprii, cerând statului să le asigure o largă libertate de acţiune[4]. Societatea civilă se situează între familie şi stat, succedându-i acestuia[5]. Dacă societatea civilă este sediul manifestării intereselor particulare, al necesităţilor private şi al voinţei arbitrare a fiecărui individ sau comunităţi profesionale (corporaţii), rezultă că societatea civilă are un grad înalt de conflict, direct proporţional cu mulţimea intereselor şi voinţelor particulare. Pentru a introduce coerenţa, disciplina şi ordinea în acest climat, intervine statul, care, deşi este un regulator al societăţii civile, nu trebuie să împieteze interesele private şi voinţa cetăţenilor. Societatea civilă presupune trei paliere:

a) împăcarea şi satisfacerea trebuinţelor particulare prin munca fiecăruia;
b) ocrotirea proprietăţii prin exerciţiul justiţiei;
c) apărarea intereselor particulare prin structurile aparatului administrativ[6].

În primul palier figura centrală este omul, raportat la profesia sa de bază (meşteşugar, comerciant, muncitor ş.a.m.d.) şi preocupat de propria sa agoniseală şi înavuţire

---

[1] Ibidem.

[2] *Hegel,* Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 275.

[3] Ibidem, p. 216.

[4] Indivizii „sunt persoane private care au drept scop al lor propriul lor interes. Întrucât acesta este mijlocit prin universal, care le apare astfel drept mijloc, scopul nu poate fi atins de ei decât în măsura în care ei înşişi îşi determină voinţa, hotărârea şi acţiunea lor în mod universal, şi se transformă în membri ai lanţului acestei conexiuni" (*Hegel,* op. cit., p. 220).

[5] Desăvârşirea societăţii civile este mai târzie decât cea a statului, întrucât aceasta fiind diferenţa între familie şi stat, ea presupune mai înainte statul. Creaţia societăţii civile aparţine de altfel lumii moderne (ibidem).

[6] Ibidem, p. 222.

prin munca prestată. În această calitate, individul contează numai pe sine şi are sentimentul valorii proprii, care trebuie să-i fie recunoscută prin drept. Ideea de bază a celui de-al doilea palier este existenţa drepturilor aparţinând individului, pe care acesta le poate realiza, la nevoie, recurgând la justiţie. Prin construcţia acestui raport, Hegel pune o stavilă formală justiţiei feudale, întemeiată pe inegalităţi sociale.

Hegel enunţă un set de principii juridice, valabile şi astăzi, şi care ilustrează statul de drept, şi anume:

a) orice membru al societăţii civile are dreptul să stea în faţa justiţiei şi de a-şi dobândi dreptul contestat numai de la Curtea de Justiţie;

b) în faţa tribunalelor, dreptul trebuie să fie demonstrabil („Procedura juridică pune părţile în situaţia de a-şi valorifica probele şi temeiurile juridice, de a face cu putinţă judecătorului să ia cunoştinţă de chestiune"[1]);

c) drepturile există numai în măsura în care sunt recunoscute de lege;

d) egalitatea cetăţenilor în faţa legii;

e) nimeni nu este mai presus de lege, de vreme ce „principele însuşi este obligat să recunoască în treburile private autoritatea Curţilor de Justiţie asupra lui";

f) obligaţia supunerii faţă de lege implică necesitatea ca legile să fie aduse la cunoştinţa generală;

g) publicitatea exerciţiului justiţiei;

h) judecătorii nu legiferează, ci aplică dreptul;

i) crimele se pedepsesc în funcţie de pericolul pe care acestea îl reprezintă pentru societate;

j) incriminarea infracţiunilor şi dozarea sancţiunii ţin de „situaţia societăţii civile din acel timp" („un cod penal nu poate fi valabil pentru toate timpurile, iar crimele sunt existenţe iluzorii, care pot atrage după sine o represiune mai mare sau mai mică")[2].

Pe al treilea palier este aşezată intervenţia aparatului statal pentru reglarea intereselor private ale individului. „Societatea civilă trebuie să protejeze pe membrul ei, să-i apere drepturile, aşa cum individul singular este dator să respecte drepturile societăţii civile"[3].

Aşa cum a fost fundamentat de Hegel, conceptul de societate civilă se referea la stadiul de dezvoltare economică şi socială a societăţii europene din prima jumătate a secolului al XIX-lea, caracterizat înainte de toate prin egoism şi avariţie[4]. Între societatea civilă şi membrii săi se creează raporturi specifice, care conţin un set de angajamente reciproce. Pe de o parte, societatea civilă se îngrijeşte ca individul să se poată afirma nestingherit, iar, pe de altă parte, individul este dator „să respecte drepturile societăţii civile"[5].

Într-un limbaj accesibil mai mult demersului filosofic decât analizei juridice, Hegel spune că statul este realitatea Ideii etice – spiritul etic, ca voinţă substanţială revelată, lămurită sie însuşi, care aduce la îndeplinire aceea ce ea ştie şi în măsura în care o

---

[1] Ibidem, p. 252.

[2] Ibidem, p. 250.

[3] Ibidem, p. 264.

[4] *D. Miller* (coord.), Enciclopedia Blackwell a gândirii politice, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 679.

[5] *Hegel,* op. cit., p. 264.

ştie[1]. Într-o altă lucrare, autorul afirmă că statul este substanţa etică ajunsă la conştiinţa de sine, unirea principiului familiei cu al societăţii civile[2]. Statul preia de la esenţa familiei sentimentul de iubire (care devine esenţa statului), iar de la societatea civilă principiul voinţei. Statul există ca spirit viu numai întrucât e un stat organizat, diferenţiat în funcţiile sale particulare, care, izvorând din conceptul unic al voinţei raţionale, produc neîncetat această voinţă ca rezultat al lor[3].

Hegel atrage atenţia asupra pericolului confuziei între stat şi societatea civilă, aşa cum o concepe filozoful german. Când statul este confundat cu societatea şi i se reduce scopul la apărarea siguranţei indivizilor, a proprietăţii acestora şi a libertăţii personale, atunci interesul oamenilor luaţi ca indivizi singulari, devine scopul suprem în vederea căruia ei sunt reuniţi, în stat, ceea ce nu este convenabil, întrucât apartenenţa cetăţeanului la stat ar depinde de bunul plac al individului[4]. Graţie societăţii civile, prin mijlocirea căreia omul dă curs deplin înclinaţiilor sale profesionale şi particulare, precum şi iniţiativei private, în cadrul universalităţii statului, oamenii capătă conştiinţa apartenenţei lor la o asociaţie (stat). Rolul fundamental al statului, „opera" sa constă pe de o parte, în a-i conserva (apăra) pe indivizii singulari, ca şi pe mulţimea de indivizi, adică în a face din drept o realitate necesară şi, apoi, în a dezvolta buna lor stare (rezultată din apartenenţa lor la societatea civilă), prin protejarea familiei şi dirijarea societăţii civile. Pe de altă parte, statul este dator să-l formeze pe individ ca membru al unei comunităţi, fără a-l deturna de la interesele sale private şi să-l convingă că trăsăturile şi mentalităţile sale particulare pot fi proiectate numai în „viaţa substanţei generale", care este doar statul[5].

Marx a preluat de la Hegel conceptul de societate civilă, pe care o opune statului. Ca şi Hegel, Marx separă societatea civilă de stat, dar afirmă că acesta a rezultat din conflictul ce opune clasa socială dominantă economic, claselor lipsite, chiar prin forţă, de mijloacele de producţie. În concepţia marxistă, societatea civilă reprezintă sfera dominaţiei economice a unei anumite clase, pe când statul este sfera şi instrumentul dominaţiei politice a acesteia.

Deşi a preluat din filozofia hegeliană a dreptului noţiunea de societate civilă, Marx a distorsionat-o până la negarea acesteia, în condiţiile în care teoria marxistă vedea în stat instrumentul de dominaţie a unei clase sociale asupra alteia şi, în ultimă instanţă, asupra întregii societăţi şi proprietarul absolut al principalelor mijloace de producţie. În cadrul autorităţii politice şi administrative a satului comunist, societatea civilă a suferit eşec după eşec, fiind, practic, lichidată. Aşa cum corect s-a observat în publicistica social-politică postrevoluţionară, în societăţile comuniste, partidul-stat a reuşit să monopolizeze întreaga sferă publică, să controleze economia, politica, mijloacele de comunicare în masă, viaţa economică, culturală, religioasă. Pe măsură ce şi-au consolidat puterea în anii '40, comuniştii ruşi au distrus sistematic sau au cooptat forţat toate asociaţiile autonome, sindicatele, biserica, instituţiile ştiinţifice şi culturale[6].

---

[1] Ibidem, p. 277.

[2] *Hegel,* Filozofia spiritului, vol. I, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1996, p. 311.

[3] Ibidem, p. 313.

[4] *Hegel,* Principiile filozofiei dreptului, Ed. Academiei, Bucureşti, 1969, p. 278.

[5] Ibidem, p. 312.

[6] *C. Anastasiu,* op. cit., p. 12.

Marx nu analizează societatea civilă şi statul ca substanţe de laborator, ci ca realităţi sociale ale secolului al XIX-lea, care au ca numitor comun omul. Omul este centrul de interes al lui Marx, dar nu fiinţa umană în general, ci „Omul care produce". Încă nedesprins definitiv din starea naturală, individul producător anticipează societatea civilă prin bunurile pe care le produce. Această teză expusă de Marx în Bazele criticii economiei politice va fi utilizată pentru fundamentarea conceptului de societate civilă, caracterizată prin libera concurenţă şi prin desprinderea definitivă a individului de starea naturală. În secolul al XVIII-lea în societatea civilă apar diferite forme de legătură (asociere) socială a indivizilor, utilizate ca simple mijloace pentru atingerea scopurilor private ale acestora[1]. Proprietatea creează spiritul de conservare, generează interesul personal, lupta pentru existenţă, egoismul, inegalităţile şi înstrăinarea[2].

În Contribuţii la istoria Ligii comuniştilor, Engels mărturiseşte că Marx considera că, în genere, nu statul condiţionează şi reglementează societatea civilă, ci aceasta din urmă este un factor ce condiţionează statul. Teoria marxistă porneşte de la teza eronată că factorul politic este determinat şi condiţionat în exclusivitate de relaţiile economice. Marx şi Engels au dreptate când afirmă în „Ideologia germană" că societatea civilă, a cărei expresie a apărut în secolul al XVIII-lea, se dezvoltă abia o dată cu burghezia, dar greşesc când afirmă că societatea civilă a constituit întotdeauna, ca formă de organizare socială, „baza statului şi a oricărei suprastructuri politice"[3]. În concepţia marxistă societatea civilă care are ca premisă istorică familia, este creuzetul în care s-a format şi a evoluat întreaga omenire. Societatea civilă cuprinde toate relaţiile materiale ale indivizilor în cadrul unui anumit stadiu de dezvoltare al forţelor de producţie. Altfel spus, ea se extinde la întreaga viaţă comercială şi industrială într-un stadiu determinat de dezvoltare a acesteia, fiind, din acest punct de vedere, mai largă decât statul şi naţiunea[4].

Teza potrivit căreia relaţiile economice sunt cele care preced şi determină apariţia statului va fi expusă mai târziu de Engels în lucrarea Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane. În această lucrare Engels abordează problematica „emancipării economice" pentru a demonstra prevalenţa economicului asupra politicului[5]. Engels afirmă că „statul, ordinea politică, constituie elementul subordonat, iar societatea civilă, domeniul relaţiilor economice – elementul hotărâtor[6]. Engels se îndepărtează aici de Hegel care, dimpotrivă, vedea în stat elementul determinant, iar în societatea civilă, elementul determinat de acesta.

Engels face eroarea de a absolutiza rolul factorului economic în relaţia sa cu politica şi omite să releve care este motivaţia pentru care statul aşteaptă impulsurile venite din sfera economică pentru a le da o formă juridică. Engels greşeşte atunci când afirmă că

---

[1] *Marx,* Bazele criticii economiei politice, Ed. Politică, Bucureşti, 1972, p. 16.

[2] A se vedea *R. Pogoceanu*, op. cit., p. 43.

[3] *K. Marx, F. Engels*, Ideologia germană, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 33.

[4] Ibidem.

[5] Engels comite enorma eroare afirmând că toate luptele politice sunt lupte de clasă, dar acestea gravitează în jurul emancipării economice.

[6] *Engels,* Ludwig Feuerbach şi sfârşitul filozofiei clasice germane, apud *Marx, Engels*, Opere alese, vol. II, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 365.

„voinţa statului este determinată, în linii mari şi în ansamblu, de trebuinţele schimbătoare ale societăţii civile, de supremaţia cutăreia sau cutărei clase şi, în ultimă instanţă, de dezvoltarea forţelor de producţie şi a relaţiilor de schimb"[1].

În prefaţa lucrării Contribuţii la critica economiei politice, Marx expune concis teoria sa privind originea dreptului şi a statului, fundamentând-o pe influenţa relaţiilor de trai materiale pe care Hegel le integra în conţinutul societăţii civile[2]. În determinarea stadiului de dezvoltare a oricărei societăţi, implicit a societăţii civile este nivelul atins de producţia de bunuri. Ca producători, „oamenii intră în relaţii determinate, necesare şi independente de voinţa lor – relaţii de producţie – care corespund unei trepte de dezvoltare determinate a forţelor lor de producţie materiale. Totalitatea acestor relaţii de producţie constituie structura economică a societăţii, baza reală pe care se înalţă o suprastructură juridică şi politică şi căreia îi corespund forme determinate ale conştiinţei sociale[3].

Dacă în planul abordării filozofice, teoretice, a raportului între stat şi societatea civilă, Marx afirmă fără argumente pertinente, rolul precumpănitor al societăţii civile asupra politicului, atunci când face comentarii în legătură cu un stat real sau cu un proces politic determinat prefigurează rolul statului comunist ca stat totalitar. Astfel, în lucrarea „Optsprezece brumar al lui Ludovic Bonaparte", Marx se referă la statul francez de la jumătatea secolului al XIX-lea spunând că acesta „prinde în mreje, controlează, reglementează, supraveghează şi tutelează societatea civilă, începând cu cele mai cuprinzătoare manifestări ale vieţii ei şi până la cele mai neînsemnate impulsuri, de la cele mai generale forme ale existenţei ei, până la viaţa particulară a indivizilor"[4]. Iată modelul stalinist de stat, enunţat şi anunţat de Marx în 1852! După acest model, statele socialiste au dizolvat sau îngrădit societatea civilă, tolerând doar Biserica, căreia i-au redus, însă, dramatic libertatea de exprimare[5].

---

[1] Ibidem, p. 366.

[2] „Cercetările mele m-au dus la concluzia că relaţiile juridice, ca şi formele de stat, nu pot fi înţelese nici din ele însele, nici din aşa-numita dezvoltare generală a spiritului omenesc, ci, dimpotrivă, ele îşi au rădăcinile în relaţiile de trai materiale, a căror totalitate Hegel o cuprinde, după exemplul autorilor englezi şi francezi din secolul al XVIII-lea, sub denumirea de *societate civilă* şi deci, anatomia societăţii civile trebuie căutată în economia politică" (*Marx, Engels*, op. cit., p. 313).

[3] *Marx,* Contribuţii la critica economiei politice, apud *K. Marx, F. Engels,* Opere, vol. XIII, Ed. politică, Bucureşti, 1962, p. 8.

[4] *Marx,* Optsprezece brumar al lui Ludovic Bonaparte, apud *Marx, Engels,* op. cit., p. 241.

[5] Sistemul marxist „a dus la formarea unei societăţi atomizate şi individualizate, în care era foarte puţin posibil sau literalmente imposibil să înfiinţezi chiar şi un club filatelic fără supravegherea politică. Departe de a crea un om social nou, eliberat de aviditate egocentristă, de fetişismul bunurilor de consum şi competitivitate, care fuseseră obiectivele marxismului, sistemul a creat individualişti fără posibilităţi, izolaţi, amorali, cinici, abili în jocuri de cuvinte şi oportunişti, dar niciodată capabili de o iniţiativă reală" (a se vedea *E. Gellner*, op. cit., p. 18). Nu sunt puţin demnitarii din clasa politică postdecembristă în comportamentul cărora să nu se evidenţieze viciile funcţionarului din aparatul de partid şi de stat comunist, la care se referă autorul citat. Aceasta dovedeşte câtă dreptate avea E. Burke când în 1791 nota în A Letter to a member of the National Assembly că aceia care au fost cândva îmbătaţi de putere şi au beneficiat de tot felul de beneficii, fie şi numai un an, nu mai pot niciodată să renunţe la putere (*J. Keane,* op. cit., p. 57).

În epoca contemporană doctrina occidentală a readus în atenție conceptul de societate civilă, înțelegând prin acesta organismele nestatale care afirmă și militează pentru valorile fundamentale ale drepturilor și libertăților cetățenești. În literatura politică occidentală, societatea civilă a devenit un criteriu pentru recunoașterea caracterului democratic al regimurilor politice. Prin opoziție, regimurile marxiste au fost caracterizate nedemocratice întrucât acestea interziceau existența societății civile ca un cadru de exprimare liberă a intereselor și cerințelor sociale particulare[1].

Prăbușirea regimurilor politice comuniste a creat premisa construcției societății civile în fostele state socialiste, paralel cu construcția unei societăți politice democratice. Astfel, legătura între societatea civilă și democrație capătă aspecte de complementaritate.

În literatura de specialitate se consideră că societatea civilă poate fi definită ca un sistem de corpuri intermediare, având organizare și obiective proprii care:

a) sunt relativ independente atât de autoritățile statale, cât și de organizațiile economice private;

b) pot lua decizii și acționa pentru promovarea intereselor proprii;

c) nu se suprapun statului și nici unităților economice private;

d) acționează în limitele legale prestabilite[2].

Oricum ar fi definită, societatea civilă este în prezent o realitate la fel de concretă și viabilă, așa cum este și statul. Se poate afirma că în condițiile statului de drept binomul stat-societate civilă nu poate fi ignorat. Cele două realități se presupun. Statul fără societate civilă alunecă spre totalitarism, întrucât puterii sale nu i se mai poate opune o contra-putere echivalentă ca pondere[3]. La rândul său, societatea civilă nu poate acționa decât în cadrul ordinii constituționale instituite de stat. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, societatea civilă reprezintă o structură specializată în reducerea tensiunilor sau stărilor conflictuale provenite din adversitatea intereselor lor, prin integrarea lor într-o dinamică „normală", recunoscută ca atare de stat[4]. Când analizăm binomul stat-societatea civilă avem în vedere statele democratice, întrucât istoria o dovedește că statul totalitar și-a aservit rămășițele societății civile, dacă nu a distrus-o în întregime.

În statele post-comuniste reapariția societății civile a reprezentat inițial o formă alternativă la societatea politică care nu se desprinsese prin toate firele de practicile și, mai ales, de mentalitățile totalitare. Acesta este poate și motivul pentru care uneori în statele respective societatea civilă era mai apropiată de forțele politice aflate în opoziție, decât de partidele aflate la putere. Vedem în această „apropiere" reacția societății civile față de acel segment din clasa politică care provine din fostul aparat de partid și de stat comunist. Statul democratic nu poate exista în prezent decât în relație

---

[1] A se vedea și *D.C. Dănișor*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Științifică, București, 1997, p. 60.

[2] *P.C. Schmitter și alții*, Cum se consolidează democrația, Ed. Polirom, Iași, 2004, p. 258.

[3] Nu este exagerat să atribuim societății civile în întregul său forța capabilă să contrabalanseze autoritatea statului. Sunt destule exemple în Europa și în alte zone geografice, când societatea civilă a învins statul, întrucât se sprijinea pe majoritatea populației, ostile unei guvernări lipsită de consimțământul cetățenilor.

[4] *Gh. Leucan Stoica*, Concepte, idei și analize politice, Ed. Diogene, București, 2000, p. 114.

armonioasă cu societatea civilă, aceasta fiind instrumentul de exprimare şi manifestare cotidiană a cetăţenilor, fie individual, ca persoane particulare, fie ca membri ai unei anumite asociaţii sau grupări care acţionează în cadrul statului, dar autonom faţă de acesta. Nu contează natura intereselor exprimate prin intermediul societăţii civile. Ele pot fi economice, sociale, etnice, religioase, culturale, sportive ş.a.

Fizionomia şi conţinutul pe care îl are în prezent societatea civilă diferă radical de cele pe care le aveau societăţile civile la începutul secolului al XIX-lea şi chiar în prima jumătate a secolului trecut. Dacă comparăm societăţile civile din cele două perioade, nu putem să nu constatăm că rolul, funcţiile şi, mai ales, mijloacele de exprimare specifice ale societăţii civile actuale sunt substanţial diferite de cele existente în urmă cu două secole. În primul rând, se impune observaţia că societatea civilă s-a extins de la sfere economice, profesionale, culturale, la zone care au legătură cu distribuirea puterii, cu drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, şi chiar cu semnalarea unor pericole care ameninţă nu o ţară anume, ci civilizaţia umană (deteriorarea mediului, terorismul, sărăcia, exploatarea fiinţei umane, punerea în pericol a vieţii civililor ca urmare a războaielor ş.a.m.d.). În al doilea rând, se poate constata că societatea civilă se extinde, ca cerinţă a democratizării, la scară planetară. Societatea civilă este resuscitată şi cultivată nu numai în Europa, ci şi în zone ale Asiei, America Latină sau Africa. Concept eminamente european, care aparţine civilizaţiei europene, societatea civilă este deopotrivă receptată în cultura islamică şi budistă, demers imposibil de anticipat de către Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel şi ceilalţi filozofi şi sociologi care au studiat-o.[1]

Aşadar, societatea civilă nu trebuie subordonată statului, nu trebuie să manifeste obedienţă faţă de stat, ci dimpotrivă, trebuie să monitorizeze in interesul cetăţenilor activitatea autorităţilor publice. Societatea civilă nu trebuie nici substituită statului, căruia îi revin funcţii speciale în conducerea vieţii sociale. Mai degrabă este vorba de raporturi de complementaritate între stat şi componentele societăţii civile[2].

Cum statul (democratic) nu are dreptul să monopolizeze viaţa publică, nici societatea civilă nu îşi poate aroga libertatea să nesocotească statul şi instituţiile sale politice, să se subroge în rolul acestuia şi să i se substituie[3]. Atitudinea antietatistă a societăţii civile este la fel de nocivă ca şi centralismul promovat de sistemul partid-stat. Aşa cum corect s-a observat, societăţile post-comuniste au avut mari dificultăţi în a reinventa politicul, fenomen vizibil atât la nivelul noilor elite politice, cât şi în rândul populaţiei. Este clar că imaginea societăţii democratice sub forma comunitară a unei societăţi civile nediferenţiate nu a fost de natură să stimuleze nici formularea unor programe bine articulate ale partidelor, nici activitatea eficientă a noilor guverne[4].

---

[1] Varianta lingvistică în limba japoneză şi chineză a termenului „societate civilă" este *Shimin shakai,* şi respectiv, *gongmin shehui* (*J. Keane*, op. cit., p. 22 şi 37). Pentru termenul occidental de societate civilă există şi două echivalente arabe (*al-ahli* şi *muytama'al-madani).*

[2] A se vedea, în acest sens şi: *D.C. Dănişor*, op. cit., p. 60; *I.M. Nedelcu*, Drept administrativ, Themis, Craiova, 2000, p. 19.

[3] În ţări precum Cehoslovacia, Polonia şi Ungaria, societatea civilă atât de eficientă şi atrăgătoare în timpul guvernării comuniste s-a aflat în pericol de dezagregare şi nu a mai putut juca acelaşi rol pe care îl deţinuse anterior, tocmai datorită neîncrederii în structurile tradiţionale de guvernare politică.

[4] *C. Anastasiu*, op. cit., p. 13.

Societatea civilă acţionează în cadrul ordinii constituţionale şi legale a statului, ceea ce înseamnă că segmentele sale, şi aceasta în ansamblu, trebuie să se supună dispoziţiilor şi principiilor constituţionale, precum şi legilor în vigoare. În caz contrar, se poate declanşa procedura de contestare, după caz, a constituţionalităţii unei organizaţii civile, sau a legalităţii activităţii acesteia.

Este specifică statalităţii şi dispunerea autorităţii pe trepte de autoritate sau structuri ierarhizate, în care puterea se difuzează de la centru spre periferie. Vom spune, astfel, că şeful statului, parlamentul, guvernul, instanţa supremă, autorităţile administraţiei publice centrale posedă şi difuzează centralizat şi specializat puterea, care este receptată de structurile statale, aflate pe treapta inferioară a autorităţii, precum şi de către cetăţeni. Puterea de stat nu se epuizează de cele patru mari structuri de guvernare (parlamentul, şeful statului, guvernul şi instanţa supremă). Administraţia publică centrală şi locală, instanţele judecătoreşti, alte autorităţi statale independente (Curţile Constituţionale, Curţile de Conturi, Ombudsmanul, Consiliile Economice şi Sociale ş.a.) dispun de putere de stat în domeniul lor de activitate şi formează alături de principalele patru instituţii politice menţionate mecanismul complex şi unitar al guvernării. Este esenţial ca între structurile de guvernare centrale şi periferice să existe o strânsă şi permanentă coeziune. Constituţia interzice imperativ orice tendinţă de emancipare politică din partea oricărei structuri de putere şi afirmarea de către acestea a unor prerogative, funcţii sau atribuţii care nu le-au fost conferite expres prin Legea fundamentală.

În procesul de guvernare propriu-zis, rolul statului poate fi mai puternic sau mai diminuat, fără ca statalitatea să fie compromisă. În virtutea suveranităţii sale, statul poate atrage la procesul de elaborare sau înfăptuire a deciziilor de guvernare, organizaţii ale societăţii civile, cărora nu le transferă, totuşi, cote-părţi de putere. Epoca globalizării, dar şi fenomene mai reduse, cum ar fi integrarea euro-atlantică, nu slăbesc rolul statului, dar îi îngustează sfera de acţiune tradiţională. În aceste condiţii, rolul societăţii civile creşte, chiar în statele cu democraţii consolidate, îndeosebi în privinţa conservării şi apărării drepturilor şi libertăţilor particulare ale cetăţenilor, aspectate de procesele noi ale mondializării. Societatea civilă îşi poate asuma sarcini de reprezentare la nivel statal, dar şi internaţional, ale unor interese specifice ale firmelor economice sau chiar ale unor corporaţii. Ar fi o eroare ca statul să se autoizoleze de societatea civilă sau să o tuteleze administrativ. Imaginea unui stat înveşmântat în armura autorităţii şi înarmat cu forţa brutală de constrângere, căruia ceilalţi factori ai sistemului social ar trebui să-i presteze jurământ de credinţă, recunoscându-i fără excepţie seignoria, nu este productivă şi realistă în condiţiile statalităţii democratice. Chiar sensul originar al statului este cel de arbitru între forţele divergente existente în societate. Şi care trebuie să se tolereze şi să se respecte reciproc. În condiţiile contemporane, este esenţial ca statul să guverneze ca un instrument al pacificării şi coeziunii sociale, recunoscând şi acceptând orice formă de autoritate sectorială, realizată prin consimţământul liber exprimat al unui grup omogen de indivizi, dar fără încălcarea principiilor fundamentale de organizare şi funcţionare a societăţii la nivel global.

§2. Rădăcini istorice ale partidelor politice

Recunoaşterea oficială a suveranităţii poporului şi instituţionalizarea acesteia în importante documente politico-juridice în secolele XVIII-XIX, au constituit primul

pas pe calea asigurării participării cetăţenilor la conducerea statului modern. Odată înfăptuită această participare prin sistemul electoral, care a permis desemnarea de către popor a reprezentanţilor săi în parlamentul modern şi, prin aceasta, constituirea unui segment al guvernării prin manifestarea voinţei sale suverane, s-a reforjat – în condiţiile social-istorice noi, superioare, ale secolului al XIX-lea – un fenomen sociologic întâlnit în perioada de ascensiune a primelor tipuri de organizare a societăţii sclavagiste, şi anume partidele politice.

Ele au cunoscut iniţial, o apreciată înflorire în cadrul democraţiei sclavagiste ateniene şi apoi în timpul Republicii romane, fiind însă vizibile până târziu în amurgul Imperiului Roman de Apus şi ulterior în Bizanţul împăraţilor creştini.

Din punct de vedere istoric, fenomenul asocierii anumitor indivizi în grupuri politice structurate pe anumite interese, pârghii organizatorice, metode de acţiune unitară şi coordonată, se poate confirma cu uşurinţă recurgându-se la textele clasice ale filozofiei politice a antichităţii. De regulă, în epoca sclavagistă, partidele politice aveau o existenţă efemeră şi erau mai mult sau mai puţin organizate. Corespondentele acestor grupări politice, apărute în perioada de formare a relaţiilor de producţie burgheze şi apoi consolidate după victoria revoluţiilor burgheze, întruneau unele trăsături categoriale specifice partidelor existente, de pildă, în polisurile greceşti sau ale partidelor ce-şi disputau influenţa politică în societatea romană.

Reapărute sporadic şi într-o formă embrionară în Evul Mediu Occidental, amplificate îndeosebi de climatul gravelor conflicte pentru învestitura la tron, între Sfântul Imperiu German şi papalitate, partidele politice existente în această perioadă au rezultat din desprinderea din anumite familii dinastice, din vârfurile claselor sociale sau din ierarhia Bisericii catolice, a unor lideri care au organizat şi condus anumite colectivităţi sau grupări monarhice, nobiliare, religioase, mai târziu si socio-profesionale, având ca trăsături comune, fie anumite interese sau obiective militare, politice, dinastice sau religioase, fie desfăşurarea coordonată a aceloraşi activităţi productive.

În Evul Mediu formaţiunile politice respective erau compuse, îndeosebi, dintr-un grup restrâns, adesea ocult, format din exponenţi ai ierarhiei sociale laice şi religioase, reprezentanţi ai noii clase aflată în ascensiune, care se luptau fiecare împotriva altuia, sau toţi laolaltă împotriva monarhului absolutist sau a Papei. Armele lor erau armele timpului, dar acestora li se vor adăuga armele luptei politice. În acest fel, lupta pentru supremaţia puterii în Evul Mediu capătă tot mai mult trăsăturile unei lupte oculte sau făţişe între partidele politice. Membrii partidelor politice din Evul Mediu erau legaţi între ei nu numai prin interese comune şi afinităţi politice sau confesiuni religioase – toate acestea, consolidate cu timpul pe plan ideologic – ci şi printr-o anumită solidaritate de grup şi disciplină consacrate într-un statut sau ordin.[1]

---

[1] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, vol. I, PUF, Paris, 1978, p. 172-175, p. 199-210, p. 224-227. În Italia, în timpul Renaşterii îşi disputau întâietatea două puternice partide politice: partidul gibelinilor (partid care se opunea supremaţiei Papei) şi partidul guelfilor care sprijinea lupta Papei împotriva monarhilor din jurul împăratului Sfântului Imperiu Romano-German. Numele de „gibelini" este împrumutat de la denumirea castelului Weibeling al dinastiei germane Hohenstaufen, iar cel de *guelf* de la numele dinastiei Welf susţinută de Papă împotriva familiei Hohenstaufen (a se vedea *S. Runciman*, Vecerniile siciliene, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 22-30).

Subliniem că aceste formaţiuni politice incipiente nu pot fi socotite încă partide politice în sensul modern al cuvântului. Ele sunt fiecare în felul lor şi toate laolaltă, precursorii istorici ai unor forme de organizare şi acţiune politică care s-au cristalizat ca factorii cei mai expresivi şi mai activi ai politicului în epoca contemporană. Studierea condiţiilor şi formelor de manifestare a acestora este nu numai interesantă, dar şi deosebit de utilă pentru definirea şi interpretarea fenomenului partidist.[1]

Noua clasă socială, burghezia, a intuit cu o deosebită claritate rolul şi funcţia socială ale partidelor politice, văzând în ele instrumente de luptă împotriva feudalismului şi a absolutismului monarhic, ca şi împotriva pretenţiilor nobilimii de a-şi întări dominaţia, precum şi forme de exprimare politică a intereselor populare.

Conştientinzând funcţia socială a partidelor, burghezia a făcut pasul următor: şi-a îmbrăcat interesele şi aspiraţiile de clasă într-o haină ideologică şi a făurit programe revoluţionare pentru a le impune prin formele luptei parlamentare. Din acest moment, se poate spune că procesul formării partidelor politice, reflectând condiţiile social-istorice în care s-a fermentat, a intrat în faza finală.

Revoluţia burghezo-democratică din 1848 a grăbit în Europa făurirea statelor naţionale şi odată cu acestea, întărirea instituţiilor democratice. Pe această bază generoasă, partidele politice moderne şi-au desăvârşit în scurtă vreme fizionomia, fiind instituţionalizate ca segmente importante ale sistemului politic.

Partidele moderne s-au născut în paralel cu apariţia sistemelor electorale şi dezvoltarea parlamentelor moderne, de fapt, au rezultat dinăuntrul acestora, ca fracţiuni sau aripi.

Funcţia socială a unor asemenea formaţiuni sau forţe politice a constat în stabilirea şi extinderea unor noi legături operaţionale permanente între guvernanţi (puterea executivă şi parlament), pe de o parte, şi cei guvernaţi, pe de altă parte. Prin intermediul acestor noi organisme, care şi ele au revendicat dreptul de a prezenta, cel puţin în parte, anumite categorii socio-profesionale de indivizi, cetăţenii au dobândit noi forme de control asupra elitei guvernamentale.

Conştientizând din ce în ce mai mult rolul lor social şi accesul la exercitarea puterii politice, formaţiunile politice respective s-au implicat tot mai activ în procesul de guvernare, cel puţin la nivelul său organizaţional: în formarea structurii de guvernare (parlamentul şi guvernul).

Într-o etapă, superioară, formaţiunile politice având o bază socială largă (membri şi simpatizanţi numeroşi), prestigiu electoral, un program de dezvoltare economico-socială şi asigurare a stabilităţii politice, o strategie de apărare a valorilor naţionale şi de colaborare cu alte state, care au întrunit adeziunea electoratului, şi-au asumat prerogative reale de conducere, devenind, astfel, partide de guvernământ.

Fenomenul partidist specific spaţiului european occidental în a doua jumătate a secolului al XIX-lea era divizat în formaţiuni politice susţinătoare a clasei nobiliare aflate totuşi în declin social, economic şi politic (partide conservatoare), ale capitalului bancar concentrat în mâinile unei elite financiare şi ale marii burghezii industriale (partide liberale) şi mişcările muncitoreşti susţinute prin revendicări socio-profesionale de sindicate, ligi muncitoreşti, cluburi revoluţionare ş.a. Acestea din urmă, au

---

[1] A se vedea, pe larg, *M.M. Petrescu*, Partide, clase, naţiuni, Ed. Politică, Bucureşti, 1977, p. 42-125.

înfiinţat partide de orientare socialistă sau social-democrată, din care la începutul secolului al XX-lea s-au desprins partidele comuniste. Din orientările politice de stânga din secolul al XIX-lea nu pot fi excluse mişcarea cartistă şi Partidul laburist din Marea Britanie. Dacă cartismul, care s-a manifestat în prima jumătate a secolului al XIX-lea printr-un program de revendicări în şase puncte a dispărut, nefiind agreat de Camera Comunelor, mişcarea laburistă engleză s-a impus, formând un partid politic susţinut de sindicate[1].

Partidismul s-a divizat, astfel, doctrinar şi ideologic în „dreapta" şi „stânga", deşi semantica celor două concepte este dificil de acoperit, practic, datorită marii diversităţi de mişcări şi orientări doctrinare. Dacă partidele de dreapta sunt puternic legate de democraţia liberală, atât în componenţa sa politică, cât şi în cea economică şi socială, partidele de stânga şi-au propus lupta împotriva capitalului, afirmând prioritatea forţei de muncă asupra acestuia şi militând pentru apărarea drepturilor şi intereselor specifice ale clasei muncitoare. Prin programul lor, aceste partide şi-au propus, pe lângă obiective politice, instituirea unui mecanism economico-financiar de redistribuire a veniturilor societăţii pe baze egalitariste, naţionalizarea principalelor mijloace de producţie, planificarea economiei naţionale ş.a.[2]

Dacă partidele de dreapta sunt legate organic de proprietate ca şi de mediul de afaceri, industrie, bănci, promovând libera iniţiativă şi concurenţa în aceste sectoare, partidele de stânga, fără a neglija importanţa formelor de proprietate, libera iniţiativă, concurenţa, economia de piaţă, pun accentul pe intervenţia statului în viaţa economică, pe apărarea intereselor clasei muncitoare.

În afara principalelor curente politice şi ideologice laice, au apărut şi partide clericale (îndeosebi democrat-creştine) care şi-au propus să militeze pentru introducerea valorilor moralei creştine în viaţa politică. Rolul acestor partide în unele ţări occidentale a fost deosebit de puternic, chiar şi în epoca contemporană.

În epoca contemporană, dominată de generalizarea principiilor democraţiei constituţionale occidentale, puterea politică este disputată de partide politice care aparţin unor largi orientări, doctrinare şi ideologice. Atragem atenţia că nu se poate contura o tipologie perfectă şi completă a partidelor politice, tocmai datorită dinamicii acestora, cerinţei permanente de adaptare a lor la realităţile şi cerinţele noi ale vieţii politice, economice şi sociale.

În tipologia partidelor politice pot fi cuprinse, în mod convenţional, partidele conservatoare, partidele liberale, formaţiuni de orientare creştin-democrată, partide socialiste şi social-democrate. Alături de acestea, participă la campanii electorale partide comuniste, formaţiuni ecologiste, mişcări extremiste, partide naţionaliste, mişcări radicale ş.a.

În ceea ce priveşte noţiunea de formaţiuni sau forţe politice, trebuie remarcat că dreptul constituţional a împrumutat din vocabularul sociologiei politice sau al politologiei anumiţi termeni proprii acestor ştiinţe, pentru a defini noţiunile respective, ţinând seama de faptul că acestea reflectă, în special, realităţi sociologice, relaţii şi fenomene politice. Din această perspectivă, într-o accepţiune destul de largă, expresia „forţe politice" desemnează un ansamblu de fenomene sociologice şi politice care au caracte-

---

[1] *D.L. Seiler*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999, p. 29-30.

[2] Ibidem, p. 28.

ristica esențială de a situa individul în anumite raporturi cu puterea politică.[1] Din punct de vedere instituțional, prin forțe politice se înțeleg partidele politice și organizațiile sociale care acționează în vederea înfăptuirii anumitor obiective programatice unitare și care au vocația de a determina sau influența cursul evenimentelor social-politice.[2]

În această noțiune sunt cuprinse o gamă foarte diversă de organisme prin intermediul cărora cetățenii influențează într-un fel sau altul, dar întotdeauna indirect, adoptarea unor decizii de conducere politică la nivel național, departamental sau local, cu alte cuvinte, comportamentul guvernamental. Între aceste organisme menționăm: partide politice, organizații ale minorităților etnice; organizații (uniuni, federații) sindicale; asociații religioase; comitete cetățenești; ligi culturale; asociații sportive etc. Toate aceste formațiuni au un caracter neguvernamental, adică principiile lor de organizare și funcționare, modul de desemnare a membrilor acestora, metodele de activitate nu aparțin niciuneia dintre cele trei puteri. Indicăm cu titlu de exemplu: Partidul Național Liberal, Partidul Democrat, Uniunea Democratică a Maghiarilor din România, Partidul Conservator, Federația sindicatelor „Frăția", Asociația română de drept umanitar, Asociația foștilor deținuți politici, Asociația județelor abuziv desființate etc.

Se poate lesne observa că nu toate formațiunile menționate au un caracter politic evident, dar fiecare poate milita pentru un obiectiv eminamente politic, cum ar fi: adoptarea sau respingerea unui proiect de lege; formarea unei coaliții guvernamentale; schimbarea unui guvern, declanșarea sau soluționarea unei greve generale; adoptarea unor măsuri de ordin umanitar sau de protecție socială; recunoașterea unor drepturi ale unor categorii sociale încălcate abuziv în practica guvernamentală, adoptarea unei declarații sau hotărâri a parlamentului etc.

Doctrina politologică franceză denumește unele dintre forțele politice la care ne-am referit, *corpuri intermediare* între individ și puterile guvernante, pornind de la faptul că acestea au o legătură nemijlocită, inextricabilă cu procesul exercitării puterii. Ceea ce conferă specificitate diverselor corpuri intermediare este faptul că fiecare dintre ele este animat și militează în mod obișnuit, fie pentru o anumită ideologie, fie pentru un anumit obiectiv politic, economic, social, religios, artistic etc. În această concepție, se consideră indispensabilă prezența grupurilor politice care se interpun între masa anonimă a cetățenilor și guvernanți de natură a permite participarea indirectă a poporului la guvernare.[3] Grupurile politice respective au, pe de o parte, rolul de a susține interesele anumitor categorii de cetățeni, iar pe de altă parte, de a împiedica pe guvernanți să exercite puterea în mod abuziv, tiranic.

Deși în această categorie sunt incluse convențional o gamă diversă de nuclee sociale, de pildă familia, cercuri profesionale, asociații religioase, politice etc., ne vom referi în cele ce urmează la cele care desfășoară cu precădere o activitate politică și influențează în mod efectiv acțiunile guvernanților, regulile jocului politic.

Din punct de vedere al dreptului constituțional, cele mai importante forțe politice și sociale, care se revendică a fi, fiecare, un corp intermediar sunt: partidele politice, asociațiile sau organizațiile sindicale și grupurile de presiune. Ele sunt indispensabile pentru funcționarea unui regim politic democratic. Conținutul activității acestora și

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 352.

[2] Dicționar politic, Ed. Politică, București, 1975, p. 253.

[3] *C. Cadoux*, op. cit., p. 354.

caracterul lor diferă însă în funcţie de tipul de regim politic: democratic sau autoritar, tiranic.

În toate ţările socialiste au existat partide politice, uniuni sindicale, asociaţii profesionale, culturale, chiar şi religioase, dar toate aceste corpuri intermediare au fost simple instrumente de manipulare a cetăţenilor, menirea lor fiind de a înregimenta ideologic masele de cetăţeni şi de a contribui la guvernarea (dominarea) acestora de către o elită de conducere care a acaparat întreaga structură piramidală a puterii şi a folosit-o în propriul său interes.

§3. Conceptul de partid politic

Într-o accepţiune largă, un partid politic reprezintă o *grupare sau asociaţie permanentă de indivizi uniţi în mod liber între ei prin afinităţi ideologice şi convingeri politice comune, creată la nivel teritorial pe baza unor principii stricte de organizare şi disciplină, al cărui scop, înscris într-un program sau statut, constă în promovarea şi înfăptuirea în competiţie electorală şi parlamentară cu alte partide, a unei anumite doctrine sau concepţii politice privind dezvoltarea şi conducerea unei societăţi date.*

O definiţie socotită clasică este cea dată de englezul Edmund Burke, unul dintre fondatorii gândirii politice engleze. Un partid politic, spunea acesta, este „un corp de oameni animaţi de un principiu particular, asupra căruia sunt de acord, pentru a promova, prin eforturile lor, interesul naţional."[1]

Sociologul român D. Gusti aprecia partidul politic ca fiind „una dintre cele mai sugestive şi mai interesante personalităţi colective".[2] Propunându-şi, totuşi, să dea o definiţie ştiinţifică a partidului politic, Dimitrie Gusti arăta că „partidul politic este o asociaţie liberă de cetăţeni, uniţi în mod permanent prin interese şi idei comune, de caracter general, asociaţie ce urmăreşte, în plină lumină publică, a ajunge la puterea de a guverna pentru realizarea unui ideal etic social".[3] Sociologul Traian Brăileanu a subliniat calitatea partidelor politice definite ca asociaţii de cetăţeni care au ca obiectiv acapararea puterii politice[4]. Sub influenţa lui Mosca şi Pareto, T. Brăileanu introduce în definiţia partidului conceptul de clasă politică, referindu-se la capacitatea acestuia de a structura politic societatea în clasa politică guvernantă, promovată şi susţinută de partidele politice în instituţii politice, pe de-o parte, şi restul populaţiei, pe de altă parte.

Într-o altă opinie, un partid se creează din grupuri şi indivizi care percep nevoia de a orienta o anumită concepţie privitoare la guvernarea politică şi care manifestă voinţa de a orienta evoluţia societăţii globale într-o anumită direcţie.[5] În literatura politolo-

---

[1] *M.M. Petrescu*, op. cit., p. 26.

[2] *D. Gusti*, Partidul politic. Sociologia unui sistem al partidului politic, în Opere, vol. IV, Ed. Academiei, Bucureşti, 1970, p. 95.

[3] Idem, Partidul politic, în Doctrinele partidelor politice, Institutul Social Român, Cultura Naţională, Bucureşti, 1922, p. 4. A se vedea şi *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Cultura Naţională, Bucureşti, 1926, p. 33-48.

[4] *T. Brăileanu*, Elemente de sociologie. Politica, Tipografia „Mitropolitul Silvestru", Cernăuţi, 1928, p. 136.

[5] *D.L. Seiler*, La politique comparée, Armand Colin, Paris, 1982, p. 94.

gică din țara noastră se subliniază că partidul politic ar putea fi definit ca organizație relativ durabilă formată din indivizi care împărtășesc aceeași concepție ideologică, subscriu la un set comun de valori social-politice, acționând pentru cucerirea puterii, pentru aplicarea programului propriu[1].

În general, autorii care au încercat să definească partidul politic s-au limitat la marcarea fundamentului său ideologic chiar dacă succesiv, centrul de interes s-a mutat, ulterior, spre alte aspecte, cum ar fi cele de ordin organizațional, ale structurii și raporturilor de putere în sânul partidelor sau ale relațiilor dintre partide și mediul social-economic în care au apărut și asupra căruia acționează.[2]

Într-o lucrare mai apropiată de obiectul de studiu al dreptului constituțional se arată că partidele sunt asociații de cetățeni care cad de acord asupra unui oarecare număr de idei și asupra unui program de acțiune, pe care se străduiesc să le traducă în fapt, determinând desemnarea unor candidați la alegeri.[3] În literatura politologică americană se consideră că partidul politic este un grup de indivizi adesea având la bază unele înțelegeri cu caracter ideologic care au ca scop organizarea alegerilor, guvernarea și stabilirea politicii publice. Niciunul dintre cele două mari partide politice din Statele Unite nu pretinde conformitatea ideologică ca o cerință de participare.[4]

Trecând în revistă, într-o perspectivă sintetică și istorică, concepțiile potrivit cărora a fost analizată problematica partidelor politice ca fenomen sociologic, politologul francez M. Duverger menționa în Sociologia politică că în prima jumătate a secolului trecut, când se vorbea de partide politice, se aveau în vedere în mod esențial ideologiile mai degrabă decât oamenii care le împărtășeau și aparțineau unui anumit partid. Între cele două războaie mondiale, politologia occidentală continentală și americană punea accentul pe structurile, „mașină politică" sau aparatul de partid. După al doilea război mondial, accentul s-a pus pe strategia partidelor și nu pe elementele lor constitutive.[5] În ultima vreme accentul se pune pe capacitatea partidelor, indiferent de ideologia ce le animă, de a atrage electoratul prin ofertă socială pragmatică. Astfel s-a conturat tipul de partid *catch all party,* adică partidul care își recrutează simpatizanții din toate mediile sociale, animați de cele mai diverse concepții și interese, uniți prin speranța că partidul pe care îl sprijină le va satisface așteptările.

În concepția marxistă se consideră că partidele sunt „expresia mai mult sau mai puțin adecvată a claselor și fracțiunilor de clasă".[6] Din această concepție rezultă rolul partidelor marxiste ca „exponente" ale clasei muncitoare. Astfel, Lenin trecând propagandistic de la demersul teoretic de a analiza un partid politic din punct de vedere categorial și al strategiei sale, la „demolarea demagogică" a partidelor occidentale, se adresa unui public lipsit de cultură și înțelegere politică cu următoarele cuvinte: „Toate partidele burgheze, adică partidele care apără privilegiile economice ale capitaliști-

---

[1] *I. Mitran*, op. cit., p. 57.

[2] *A. Cioabă*, Funcția ideologică a partidelor politice din societatea capitalistă occidentală, Ed. Politică, București, 1988, p. 17.

[3] Parlements, Paris, Union Interparlamentaire, p. 44.

[4] *D. McSweeney, J. Zvespeo*, American Political Parties, Routledge, New York, p. 120-121.

[5] *M. Duverger*, Sociologie politique, PUF, Paris, 1967, p. 385. A se vedea și *M. Duverger*, Les partis politiques, Armand Colin, Paris, 1964, p. 1-16.

[6] *K. Marx, Fr. Engels*, Opere, vol. XXII, Ed. Politică, București, 1965, p. 506.

lor, îşi fac reclamă, întocmai cum capitaliştii fac reclamă mărfurilor lor. Publicul, cel puţin în marile oraşe şi în centrele comerciale, s-a obişnuit de mult cu această reclamă comercială şi o ştie câte parale face. Demersurile partidelor – atât în Europa cât şi la noi – sunt uneori alese pentru a servi de reclamă, iar programele partidelor sunt alcătuite de cele mai multe ori exclusiv pentru a păcăli publicul".[1]

În lucrările sale, Lenin nu se referă la conceptul teoretic de partid ci la partidul comunist compus dintr-o „minoritatea comunistă conştientă a clasei muncitoare care duce după sine proletariatul", ori la partidele pe care le nominalizează ca „partide ale burgheziei"[2]. Lenin se pronunţă şi împotriva partidelor socialiste reprezentate în parlamente pe care le acuză că au optat pentru „luptat parlamentară", pentru parlamentarism, în loc să-şi propună cucerirea puterii politice prin forţă. Partidul politic (al bolşevicilor) trebuie să lupte pentru înlăturarea prin revoluţie (prin violenţă) a burgheziei şi după înlăturarea acesteia, să aibă rolul preponderent în întreaga activitate politică, economică, socială sau culturală. În concepţia lui Lenin, partidul comunist trebuie să guverneze, să conducă aparatul de stat[3].

O definiţie din perspectiva interdependenţei existente între interesele de clasă exprimate de un partid şi rolul său social a fost formulată de Lucreţiu Pătrăşcanu: „Un partid fiind o grupare de oameni care apără anumite interese de clasă şi luptă pentru puterea politică – spunea acesta – elementul determinant pentru structura lui este natura intereselor pe care le reprezintă şi pentru satisfacerea cărora îşi desfăşoară întreaga-i activitate. Interesele de clasă, prin conţinutul lor, determină, totodată, aderenţa sau lipsa de aderenţă a unui organism politic faţă de regimul social sau politic înăuntrul căruia lucrează, după cum, tot asemenea, interesele îşi fixează obiectivele pe care le urmăresc şi hotărăsc mijloacele de care înţelege să se folosească în atingerea lor, în raport cu normele de drept existente".[4]

Desigur, nu este îndoială că iniţial partidele politice au servit interese de clasă, au reprezentat valorile politice, interesele sociale şi economice, ideologia unei clase, confruntându-se, din acest punct de vedere cu alte partide cu valori, interese şi ideologii opuse. Acest caracter al partidelor politice a fost greşit înţeles şi incorect aplicat de partidele comuniste, care au pus accent pe rolul acestora ca instrumente ale luptei de clasă. Cum partidele politice comuniste nu exercitau forţa publică, şi-au subordonat în acest scop aparatul de stat.

Partidele comuniste au derivat din mişcarea social-democrată de la începutul secolului al XX-lea. După primul război mondial şi sub influenţa Revoluţiei ruse din 1917 aceste partide capătă o fizionomie aparte, distinctă de tradiţia social-democrată. Controlate de partidul bolşevic din Rusia sovietică, partidele comuniste europene s-au caracterizat prin trei trăsături specifice: internaţionalismul, organizarea şi ideologia[5]. La conturarea fizionomiei lor de partide unice a contribuit Internaţionala a-III-a creată şi coordonată de Rusia sovietică. Partidele comuniste europene s-au organizat după modelul Partidului bolşevic condus de Lenin, ca partide de masă, pe baza principiului centralismului democratic şi au impus membrilor lor o disciplină extrem de strictă[6].

---

[1] *I.V. Lenin*, Opere complete, vol. XXI, Ed. Politică, Bucureşti, 1963, p. 288-289.
[2] *I.V. Lenin*, Opere, vol. XXXI, Ed. de Stat pentru Literatură Politică, Bucureşti, 1956, p. 128.
[3] Ibidem, p. 354.
[4] *L. Pătrăşcanu*, Probleme de bază ale României, Ed. Socec, Bucureşti, 1944, p. 24.
[5] *D. Seiler*, Partidele politice din Europa, Institutul European, Iaşi, 1999, p. 43.
[6] Ibidem.

După cel de-al doilea război mondial, partidele comuniste s-au menținut în linii generale în cadrul mișcării marxiste. Se poate face, însă o distincție clară între partidele comuniste din statele socialiste și cele din Europa Occidentală. Acestea din urmă au creat în anii '70 o mișcare nuanțată ideologic sub denumirea de „eurocomunism", care a îmbinat doctrina marxistă cu valori ale democrației occidentale refuzând subordonarea față de P.C.U.S. și internaționalismul mișcării marxiste tradiționale. Aceste partide au acceptat pluralismul și celelalte valori ale democrației occidentale și, totodată, și-au reformat concepțiile privind restructurarea bazei economice a societății. Ele și-au definit fiecare o „cale națională" spre socialism, care a rămas la nivel de doctrină. Unele dintre acestea s-au redefinit sub o altă denumire și ideologie, condamnând fățiș tutela sovietică și sistemul comunist de guvernare și și-au afirmat o politică independentă.

O notă discordantă a constituit-o Partidul Comunist Francez care a rămas apropiat de modelul comunist, dar în anumite limite conceptuale și doctrinare. În schimb, Partidul Comunist Portughez și gruparea Refondarea Comunistă din Italia au rămas formațiuni politice fidele doctrinei comuniste.

După căderea comunismului în 1989, partidele comuniste din Europa Occidentală, s-au redefinit ideologic complet, unele dintre ele accedând la guvernare (de exemplu, Partidul Democrat al Stângii din Italia a făcut parte din Alianța de centru-stânga care a câștigat alegerile parlamentare în 1996).

În epoca actuală, nu se mai pune același accent pe caracterul „de clasă" al partidelor politice. Fără îndoială ele pot reprezenta interesele unor pături sociale (spre exemplu, partidele agrariene) dar nu își mai propun confruntarea socială, ci reprezentarea unui segment cât mai larg de aderenți. În prezent, partidele politice sunt tot mai mult interesate să „culeagă" membri și simpatizanți (alegători) din toate straturile sociale uniți prin același ideal: satisfacerea unor interese individuale și colective care să permită bunăstarea fiecăruia prin progresul general al societății. Partidele care promit și realizează acest ideal cuceresc, prin suport electoral, puterea politică. În funcție de interesele pe care le reprezintă, distingem partide ecologiste, confesionale, regionale, etnice, naționale.

Prin definiție, un partid politic tinde să-și asume responsabilități în domeniul exercitării puterii.

Privit din perspectivă juridică, partidul politic este o persoană juridică (morală): are o organizare de sine stătătoare; un patrimoniu; acționează pentru realizarea unui scop legitim. În general, aceste trei elemente care conferă personalitate juridică oricărui partid politic sunt cuprinse și prezentate în statutul partidului și în programul său politic. Dar faptul că un partid are un anumit număr de membri și simpatizanți, că este organizat și funcționează corespunzător principiilor și valorilor democrației, legislației în vigoare în statul respectiv, nu este suficient pentru a i se recunoaște dreptul de a participa la viața politică sau pentru a i se atribui personalitate politică.

Partidul politic fiind, din punct de vedere juridic, o asociație (o persoană juridică de drept privat), înființarea și funcționarea lui sunt supuse condițiilor legale prevăzute pentru înființarea oricărei asociații sau organizații obștești. Ca atare, orice partid politic dobândește personalitate juridică din momentul înregistrării sale.

În regimurile politice democratice, înfiinţarea partidelor politice nu este supusă unor condiţii politice, declaraţii de adeziune la programul partidului etc. Pentru a fi înregistrat, un partid (prin comitetul său director, delegaţie) prezintă autorităţilor competente statutul şi, după caz, programul politic şi solicită acestora înregistrarea. Autoritatea publică are, astfel, posibilitatea de a verifica dacă sunt întrunite cele trei elemente constitutive ale personalităţii sale juridice.

În sistemul constituţional român, înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul Municipiului Bucureşti, care se pronunţă în cel mult 15 zile de la expirarea termenului de publicitate a cererii de înregistrare.[1] În vederea înregistrării, fiecare partid trebuie să anexeze cererii de înregistrare documente privind: statutul partidului, programul partidului, actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susţinere a membrilor fondatori, o declaraţie privitoare la sediu şi la patrimoniul partidului, dovada deschiderii contului bancar. Cererea de înregistrare va fi semnată de conducătorul organului executiv al partidului politic şi de cel puţin 3 membri fondatori, care vor fi citaţi în instanţă.

Principiul fundamental respectat de orice regim politic democratic este libertatea constituirii partidelor politice. Aceasta nu înseamnă, firește, că se pot înfiinţa orice fel de asociaţii sau partide politice. În unele ţări (inclusiv România) se interzice expres înfiinţarea partidelor fasciste sau acelora care propagă concepţii contrare ordinii de stat şi de drept. Legea română prevede că în afara restricţiilor menţionate, nicio altă îngrădire pe motive de rasă, naţionalitate, religie, grad de cultură, sex sau convingeri politice nu poate împiedica constituirea şi funcţionarea partidelor politice. În România postrevoluţionară, scopurile partidelor politice şi ale organizaţiilor obşteşti trebuie să se întemeieze pe respectul suveranităţii, independenţei şi integrităţii naţionale, al democraţiei, în vederea asigurării libertăţilor şi drepturilor cetăţenilor şi afirmării demnităţii naţiunii române. Mijloacele de realizare a scopurilor partidelor politice trebuie să fie în conformitate cu ordinea de stat şi de drept din România.[2]

În cazul în care un partid încalcă prevederile legale care îi circumscrie activitatea, poate fi declanşată acţiunea pentru dizolvarea acestora[3].

Cât priveşte rolul social al partidelor politice, se consideră că acestea au următoarele funcţii principale:

a) funcţia electorală. Potrivit acestei funcţii, partidele politice propun candidaţi la funcţii eligibile în organisme reprezentative la nivelul central şi local şi recrutează prin programele şi platformele electorale aderenţi;

---

[1] Legea partidelor politice nr. 14/2003 (M. Of. nr. 25 din 17 ianuarie 2003) stabileşte că cererea de înregistrare a unui partid politic se depune la Tribunalul Municipiului Bucureşti şi se afişează la sediul acestuia timp de 15 zile. Totodată, în termen de 3 zile de la data depunerii cererii de înregistrare, anunţul cu privire la aceasta se publică de către solicitant într-un ziar de mare tiraj (art. 18).

[2] Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea şi funcţionarea partidelor politice şi a organizaţiilor obşteşti în România (abrogat prin Legea nr. 27/1996) a stabilit un regim juridic nou pentru organizarea şi funcţionarea partidelor politice.

[3] A se vedea: *N. Popa, C. Ionescu*, Consecinţe juridice ale neconstituţionalităţii partidelor politice, R.D.P. nr. 2/1995; *P. Esplugas*, L'interdiction des partis politiques, Revue française de droit constitutionnel nr. 36/1998.

b) funcția de formare a conștiinței civice. Prin întreaga lor activitate partidele contribuie la formarea activismului social, la sensibilizarea cetățeanului cu problemele societății și, totodată la creșterea răspunderii civice;

c) funcția de a mijloci raporturile între supuși și guvernanți (funcția de mediere). Această funcție se exercită îndeosebi prin parlamentarii care au fost propuși de partide și continuă să fie membri, de regulă, ai acestora. Parlamentarii sunt reprezentanți ai națiunii dar în același timp se conformează unor ordine transmise de partidele cărora le aparțin sau tind să acționeze potrivit programului politic al acestora. Facilitatea legăturilor între cetățeni și guvernanți se face și prin miniștrii aparținând anumitor partide;

d) funcția de conducere. Partidele tind să exercite chiar și pe cale mediată puterea politică, să-și asume prerogative de conducere. Această funcție a fost exacerbată în țările socialiste, partidele comuniste preluând efectiv atribute ale organelor statului.[1]

Prima sarcină a unui partid după ce a câștigat alegerile este de a forma guvernul. În sistemele parlamentare, membrii cabinetului sunt selectați, îndeobște, din rândul partidelor politice, în timp ce în sistemele prezidențiale pot fi numiți miniștri, personalități care nu aparțin partidului victorios. În orice stat democrat, partidul care obține majoritatea mandatelor în Parlament deține instrumentele formale pentru a-și transpune programul politic în decizii, care poartă autoritatea statului. Aceasta nu înseamnă că partidul de guvernământ devine un partid-stat. Formațiunile din opoziție trebuie să aibă, la rândul lor, la dispoziție toate instrumentele pentru a critica politica Guvernului și a propune electoratului programe alternative de guvernare.

Alternativa fundamentală a partidelor politice în cadrul sistemului parlamentar, este de a intra în guvern sau de a trece în opoziție. Complexitatea acestei opțiuni sporește în sistemele pluripartidiste față de sistemele bipartidiste *(two party system)* sau monopartidiste *(single party system)*.

În sistemele parlamentare multipartidiste, fiecare partid trebuie să decidă dacă dorește sau nu să se coalizeze cu alte partide. În acest caz, partidele care au obținut un număr mai mare de voturi pretind portofolii decisive, în primul rând postul de prim-ministru, ministrul de externe, al apărării sau al internelor, ministerele economice.[2]

Deși partidele politice nu își propun o funcție de opoziție, totuși, acele partide parlamentare care au un număr mic de mandate și nu se coalizează cu partidul majoritar, sunt denumite îndeobște partide de opoziție. Ele își asumă în parlament rolul de a critica, de a lupta împotriva partidului majoritar. Opoziția parlamentară prezintă o cerință esențială a democrației și o expresie a pluralismului politic. Obiectivul fundamental al partidelor politice de opoziție este să răstoarne guvernul printr-o moțiune de cenzură, fie să convingă electoratul că ele sunt capabile să conducă mai bine decât guvernul sprijinit de partidul majoritar.[3]

---

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 132-133. În legătură cu funcțiile partidelor politice, a se vedea și *M.P. Wattenberg*, The Decline of American Political Parties, 1952-1988, Harvard University Press, Cambridge, 1990, p. 1-2.

[2] *D.M. Olson*, The legislative Process: A Comparative Approach, Harper and Row Publishers, New York, 1980, p. 216, 217.

[3] A se vedea, pe larg, *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziția, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 76-96.

În cadrul partidelor pot exista anumite facțiuni. În doctrina și practica marxistă s-a considerat că facțiunile sunt manifestări destabilizatoare, de fragmentare a partidelor, erezii ale unor membri. În doctrina politologică occidentală, acest fenomen este considerat o manifestare a unor diferențe de opinii, a unor acțiuni întreprinse pe baza diferențelor de opinie. Fenomenul în sine, presupune existența mai multor membri care formează un grup, mai mult sau mai puțin numeros, omogen din punct de vedere al opiniilor susținute și care sunt solidari între ei. În partidele politice din țările europene occidentale, facționismul este destul de răspândit: în Germania – Uniunea Creștin Democrată; în Marea Britanie – Partidul Laburist; în Italia, în Belgia se practică un facționism pe motive de ordin etnic.[1]

Știința dreptului constituțional analizează fenomenul partidismului din trei perspective: a sistemului mono sau pluripartidist; a structurii interne a partidelor politice; a gradului de integrare a unui partid în societate (a bazei sale sociale).

§4. Sistemul mono și pluripartidist

Din punct de vedere al numărului partidelor existente pot fi distinse convențional:

1. sistemul partidului unic (monopartidismul);
2. sistemul bipartidismului;
3. sistemul pluripartidismului;
4. sistemul pluripartidismului în care partidele politice gravitează în jurul unui partid politic dominant.

§5. Sistemul partidului unic

Acest sistem se caracterizează prin existența unui singur partid care este constituit și funcționează legal ca partid de guvernământ. Motivul lipsei altor partide poate fi foarte diferit: interzicerea expresă prin constituție a înființării altor partide sau enumerarea limitativă a condițiilor în care se poate exercita dreptul de asociere; suspendarea sau scoaterea în afara legii a unor partide; unificarea mai multor partide într-un singur partid etc.

În sistemul constituțional românesc socialist, singura prevedere constituțională referitoare la partidul politic era cea referitoare la unirea celor „mai înaintați și conștienți cetățeni" în partidul comunist. Este adevărat că art. 27 din Legea fundamentală recunoștea dreptul de asociere în organizații sindicale, cooperatiste, de tineret, de femei, social-culturale, în uniuni de creație, asociații științifice, tehnice, sportive, precum și în alte organizații obștești, partidul politic fiind considerat din punct de vedere juridic o organizație obștească[2], dar nu a existat o lege care să reglementeze modul de organizare și funcționare a partidelor politice. Pe de altă parte, art. 26 din Constituție proclama solemn rolul conducător în societate al partidului comunist, precum și prerogativa acestuia de a îndruma activitatea organelor de stat.

---

[1] Ibidem, p. 248-250.

[2] *I. Ceterchi* (coord.), Organizațiile obștești în sistemul organizării politice din Republica Socialistă România, Ed. Academiei, București, 1973, p. 33.

În sistemul partidului unic există posibilitatea tolerării activității unor partide politice fără o largă aderență socială (partide satelit).

Partidul unic este partid de guvernământ și, în această calitate, stabilește strategia politică generală de conducere statală, determină modul de constituire, organizare și funcționare al organismelor prin care se exercită puterea. În epoca contemporană acest sistem a apărut în Uniunea Sovietică fiind fundamentat teoretic de Lenin, principiile sale de funcționare fiind apoi „perfecționate" de autoritarismul stalinist. Sisteme monopartid au existat între cele două războaie în Germania (1933-1945) – Partidul Național-Socialist, Italia (1922-1943) – Partidul Naționalist Fascist, România (1938-1944) – Frontul Renașterii Naționale ș.a.

Partidul unic este prin definiție un partid totalitar, care acaparează întreaga putere de stat, convertește conștiințele membrilor săi la anumite precepte demagogice prin inocularea forțată a ideologiei sale.

După cel de-al doilea război mondial, sistemul partidului unic a cunoscut o revigorare și răspândire considerabile pe harta politică a lumii: Europa Centrală și de Răsărit (Cehoslovacia, Polonia, R.D.G., Ungaria, România, Iugoslavia, Bulgaria), Asia (Republica Populară Chineză, Vietnamul de Nord, R.P.D. Coreeană). După anii 1960, datorită ajutorului militar și politic al Uniunii Sovietice acordat tinerelor state independente, al magnetismului ideologic manifestat de statele socialiste, sistemul partidului unic se implantează puternic în Africa și Asia, fiind remarcat de asemenea și pe continentul american (Cuba).

Chiar dacă în noile zone geografice și politice, partidul unic a fost preferat pluripartidismului occidental (această opțiune politică fiind explicabilă pe continentul african, unde noile state independente au refuzat din motive lesne de înțeles modelul politic al fostelor puteri coloniale), ideologia noilor partide unice a fost în parte diferită de cea a partidelor unice marxiste, deși în unele privințe partidele respective au promovat obiective asemănătoare, inclusiv de natură ideologică.

Desigur, toate statele care au optat în decursul istoriei pentru sistemul monopartid au încercat să contureze, din punct de vedere politic, dar mai ales propagandistic, trăsături pozitive ale acestuia, nu de puține ori recurgând la anumite disfuncții, greșeli, vicii de funcționare ale sistemului pluripartidist occidental. Nu intenționăm să ne referim la ele, ci doar să atragem atenția că opțiunea pentru partidul unic s-a manifestat întotdeauna în perioade revoluționare (chiar și în Germania și Italia fasciste) sau de criză politică. Opțiunea pentru partidul unic nu a fost însă un act politic liber și nici măcar democratic (îndeosebi în situația tinerelor „democrații socialiste" din Europa). În țările Europei de Răsărit forțate să imite „puterea sovietelor", opțiunea pentru partidul unic s-a înfăptuit pe fondul luptei de clasă, al opresiunii la care au fost expuși exponenții burgheziei și desființării suprastucturilor politice ale acesteia. Ceea ce a fost mai grav, este faptul că lichidarea burgheziei și a partidelor sale politice a însemnat și lichidarea valorilor democrației liberale, practic formarea unei culturi politice bazate pe totalitarism.

În unele țări „opțiunea" pentru partidul unic a fost forțată și impusă din afara țării, poporul fiind incapabil să riposteze sau să învingă ripostând.

Nu este mai puțin adevărat că sistemul partidului unic, chiar dacă la un moment dat al funcționării sale a putut fi interpretat – evident eronat – de către exponenții și

susţinătorii săi emancipaţi politic şi minoritari în ansamblul populaţiei, ca un sistem superior pluripartidismului, are vicii fundamentale.

Din perspectiva celor şapte decenii de experienţă monopartidistă, actualele generaţii de guvernanţi şi liderii politici conştientizează pe deplin pericolul uriaş pe care îl reprezintă partidul unic: lichidarea adevăratei democraţii, a năzuinţei naturale a individului de a se autoguverna şi înlocuirea lor cu false valori democratice.

De acest pericol au devenit conştienţi chiar şi unii lideri marxişti încă în perioada când se aflau în apogeul puterii lor. „Autoconducerea muncitorească" este doar o încercare timidă, incompletă a foştilor lideri comunişti, inclusiv a conducătorului P.C.U.S. şi al statului sovietic, M. Gorbaciov, de a „înfrumuseţa" democraţia socialistă, şi de a conferi o trăsătură liberală sistemului comunist al puterii politice. În Uniunea Sovietică, secretarul general al P.C.U.S., Mihail Gorbaciov, a lansat fariseic conceptul de „stat de drept socialist", singularizat însă în vocabularul ideologic marxist. Acest concept a fost preluat şi de Partidul Comunist Chinez.

În condiţiile actuale, când sistemul partidului unic a fost suprimat, cel puţin în Europa, viciile sale teoretice şi abuzurile politice comise în numele său sau pentru implantarea lui în practica şi conştiinţa socială, ies la iveală de la sine: partidul unic s-a identificat cu statul, devenind un Partid-Stat, liderii săi – unii dintre ei personalităţi politice cu calităţi incontestabile – au fost zeificaţi; activiştii săi au devenit funcţionari guvernamentali, magistraţi, parlamentari, iar membrii săi de rând au constituit o masă de manevră, aderenţa lor la ideologia dominantă fiind condiţionată în marea majoritate a cazurilor, de nevoia naturală de conservare umană.[1]

Sisteme de partide unice au existat în toate ţările socialiste, cu toate că în unele dintre ele pe lângă partidul unic marxist – partid având rol conducător şi coordonator al tuturor formaţiunilor politice, sindicate, asociaţii sau ligi culturale, sportive etc., consfinţit în constituţie – s-au menţinut o serie de partide politice (în fosta R.D.G., Polonia, Bulgaria, Cehoslovacia, China ş.a.).

§6. Sistemul bipartidist

Este sistemul în care puterea politică este disputată electoral (democratic) de către două partide având baze sociale şi forţă politică echivalente. Nu contează dacă alături de acestea, există şi alte forţe politice, mai mult sau mai puţin semnificative. Un asemenea sistem a fost tradiţional în România din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, până în 1948 (mai întâi şi-au disputat opţiunile electoratului, Partidul

---

[1] *Tessera* – în limba italiană, carnetul unui membru de partid devenise în 1930 condiţia necesară pentru ca o persoană să poată ocupa, în Italia, orice funcţie care ţinea mai mult sau mai puţin de Stat. La acest carnet se referea Papa Pius al XI-lea numindu-l *tessera del pane* (carnetul pâinii) neşovăind să arate că „înscrierea în partid şi jurămintele sunt, pentru un mare număr de oameni, însăşi condiţia carierei lor, mijlocul lor de trai". Dacă nu uităm că în Italia fascistă, iniţialele Partidului Naţional Fascist – P.N.F. – simbolizau într-o periculoasă glumă politică, expresia *per necesita familiale* (pentru nevoi familiare), vom conştientiza mai exact, din punct de vedere socio-uman, condiţia politică a unui membru al partidului unic într-o societate pe care istoria o repugnă astăzi pe drept cuvânt (a se vedea *M. Gallo*, Italia lui Mussolini, Ed. Politică, Bucureşti, 1969, p. 295-302).

Conservator şi Partidul Naţional-Liberal, apoi, după ieşirea de pe scena politică a Partidului Conservator, în variantele sale organizatorice, Partidul Naţional-Ţărănesc şi Partidul Naţional Liberal).[1]

În doctrina constituţională se consideră că acest sistem este rigid dacă cele două partide politice sunt bine structurate din punct de vedere organizatoric şi al disciplinei de partid – caracteristică foarte importantă pentru succesul unor iniţiative parlamentare – sau simplu, dacă partidele nu pretind o disciplină strictă în ceea ce priveşte exprimarea votului parlamentar şi tolerează existenţa unor faţiuni de partid – cu efecte dezastruoase pentru procesul legislativ sau chiar pentru funcţia de control al parlamentului asupra activităţii guvernamentale.

Acest sistem având meritul de a favoriza un echilibru în viaţa politică prin succesiunea celor două partide de guvernare este astăzi clasic ilustrat de către Statele Unite (Partidul Democrat şi Partidul Republican) şi Marea Britanie (Partidul Laburist şi Partidul Conservator).

§7. Pluripartidismul

Se numeşte sistem pluripartit sistemul în care există mai multe partide cu forţă aproximativ egală care îşi dispută, în funcţie de opţiunea electoratului, locul şi rolul de partid de guvernământ. Caracterul de sistem pluripartit nu este deci conferit de simpla existenţă a mai multor partide. Esenţial este ca acestea să fie aproximativ la fel de puternice. Alături de aceste partide pot exista alte numeroase formaţiuni politice mai mici reprezentate sau nu în parlament. Practic, acestea nu au acces la exercitarea puterii deoarece nu au o bază socială largă.

În funcţie de rezultatul alegerilor, unul dintre partidele care conferă unui sistem politic caracter pluripartid, devine partid de guvernământ, ocupând în acelaşi timp majoritatea locurilor în parlament. Alteori, când rezultatul alegerilor nu permite formarea unui guvern monocolor, se încheie alianţe politice între partide politice, acestea propunând membri în Guvern din rândul lor sau dintre simpatizanţi.

Acest sistem favorizează disputa electorală între partide, obligându-le la permanenta adaptare a programelor lor politice la cerinţele sociale ale electoratului, la un efort permanent pentru a-şi spori credibilitatea. Pe de altă parte, cetăţenii au posibilitatea de a alege cel mai bun partid politic. Departajării între partide îi corespunde diferenţierea electoratului în funcţie de aderenţa lor la un anumit partid. În acest fel, vom găsi un electorat stabil susţinând acelaşi partid, diferenţiat de un alt electorat la fel de stabil, dar care susţine alt partid politic.

Există pluripartidism chiar dacă, printre partidele politice având o forţă aproximativ egală, se află un partid care în campania electorală a surclasat, din motive diferite, dar fără a recurge la abuzuri, fraude, ilegalităţi, celelalte partide.

Un asemenea exemplu l-a constituit Partidul Frontul Salvării Naţionale care a câştigat cu o mare majoritate de voturi alegerile generale din 20 mai 1990 la care au participat 71 de partide, plus candidaţi independenţi. În urma alegerilor legitime, forma-

[1] A se vedea: *I. Bulei*, Sistemul politic al României moderne, Partidul Conservator, Ed. Politică, Bucureşti, 1987; *M. Muşat, I. Ardeleanu*, Viaţa politică în România. 1918-1921, Ed. Politică, Bucureşti, 1976, p. 61-70, 89-131.

ţiunea politică respectivă a obţinut din totalul voturilor valabil exprimate (14.378.693), 9.089.659 voturi în favoarea candidaţilor propuşi pentru Adunarea Deputaţilor (66,31 %) şi 9.353.006 voturi în favoarea candidaţilor propuşi pentru Senat (67,02 %). Ulterior, echilibrul de forţe s-a refăcut de la sine.

În cazul când există mai multe partide având o forţă apropiată dar totuşi insuficient de mare ca să permită o prezenţă corespunzătoare în parlament (10%, 25% din voturi), există riscul unei instabilităţi, niciunul dintre partidele politice neputând să formeze un guvern. Exemplul clasic în acest sens este Italia, confruntată deseori cu asemenea crize politice generate de instabilitatea guvernamentală. Iată de ce, partidele se coalizează, încă în timpul campaniei electorale, formând, în caz de victorie în alegeri, guverne de coaliţie. Deşi pentru moment coaliţia guvernamentală este o soluţie pentru prevenirea sau înlăturarea unei instabilităţi politice, pe parcurs, ea poate deveni o sursă de conflicte între membrii guvernului aparţinând unor partide rivale.

În general, un asemenea conflict este soluţionat prin demisia depusă de unul sau mai mulţi miniştri aparţinând aceluiaşi partid, ceea ce antrenează căderea guvernului şi declanşarea unei crize politice. În alte situaţii, pentru a se evita o criză guvernamentală se apelează la formarea unui guvern minoritar. Guvernul minoritar este un guvern monocolor format din membrii unui partid care, însă, nu beneficiază de majoritatea locurilor în parlament.

Celelalte partide reprezentate în parlament formează opoziţia parlamentară care este însă majoritară din punct de vedere al ponderii numerice a parlamentarilor. Guvernul minoritar nu va avea un sprijin în parlament şi, prin urmare, va fi într-un permanent conflict cu puterea legislativă. Parlamentul va fi manipulat de către partidele din opoziţia majoritară potrivit intereselor şi tacticilor acestora şi folosit împotriva guvernului minoritar, respingându-i proiectele de lege pe care le iniţiază, blocându-i alte iniţiative guvernamentale, şicanând membrii cabinetului prin întrebări şi interpelări şi, în ultimă instanţă, dându-i un vot de cenzură.[1] De cele mai multe ori, soluţia recurgerii la serviciile unui guvern minoritar are un caracter provizoriu, guvernul desemnat nereuşind să se impună multă vreme.

§8. Pluripartidismul în care partidele politice gravitează în jurul unui partid dominant

Nu există o definiţie ştiinţifică referitoare la partidul dominant. Un partid poate deveni dominant dintr-o multitudine de motive şi printr-o mare varietate de modalităţi. Există şi un partid dominant în sistemele politice totalitare şi pot exista partide dominante în sisteme politice democratice. Şi într-un caz şi în altul suntem în prezenţa unui partid dominant, dar câtă diferenţă este între ele!

Dreptul constituţional nu a definit „partidul dominant", împrumutând de la sociologia politică sensul acestei noţiuni. Dar după cum s-a văzut, definiţia sociologică nu reuşeşte să contureze cu claritate o noţiune care reflectă realităţi sociale opuse.

Dreptul constituţional va circumscrie aria de manifestare a partidului dominant, oferindu-ne astfel cale de înţelegere exactă a acestui concept. Criteriul constituţional

---

[1] *S. Giuly*, Le statut de l'opposition en Europe, Notes et etudes documentaires nr. 4585-4586/24 septembrie 1980.

la care se face cel mai adesea apel este numărul de voturi exprimate constituțional în cadrul unei campanii electorale în favoarea unui partid și deci, numărul de mandate parlamentare ce i se vor atribui. Prin urmare, este sau devine dominant un partid politic care prin doctrina sa (ideologia, prin platforma electorală și programul de guvernare, prin metodele de acțiune, prin prestigiul liderilor săi, prin baza sa socială largă) reușește să-și atragă în mod durabil simpatia și sprijinul electoratului.[1]

În țările scandinave, în special în Suedia, în ultimele decenii, partidele socialiste au fost dominante. În Japonia, Partidul liberal are o poziție dominantă față de toate celelalte partide politice. Partidul dominant este și Partidul Congresului în India; Uniunea Creștin-Democrată în Italia a fost un partid dominant. Convențional, se consideră că partidele dominante există doar în sistemele democratice pluraliste pentru a deosebi aceste partide de partidele totalitare.

§9. Structura internă a partidelor politice

Întrucât organizarea internă a partidelor este un element constitutiv al acestora, se consideră, convențional, că structura lor internă arată gradul de coeziune existentă între diferitele structuri de partid – de la celulele sau organizațiile de bază înființate în conformitate cu principiul teritorialității, până la organismele conducătoare – la rigorile de disciplină impuse membrilor de partid. În funcție de aceste două elemente – coeziunea între structurile interne și disciplina de partid – partidele sunt împărțite în două categorii: partide cu o organizare strictă și partide fără o organizare strictă.

9.1. Partide cu o organizare strictă

Termenul de partid organizat desemnează un partid având o structură organizatorică, ierarhizată potrivit anumitor principii, cu ramificații la nivel local și central, ai cărui membri sunt în general datori să respecte o strictă disciplină de partid. Astfel de partide au fost și partidele comuniste, principiul fundamental de organizare și funcționare fiind centralismul democratic.

Partide organizate sunt și cele două principale partide politice din S.U.A., Partidul Democrat și Partidul Republican, Partidul Laburist și Partidul Conservator din Marea Britanie ș.a.

Structura internă a unui partid cuprinde organizațiile sau celulele de bază, comitetele locale și organismele de conducere la nivel central: congrese, comitete naționale, prezidiu, comitetul director etc. Între eșalonare există o legătură ierarhică.

Un asemenea mod de organizare favorizează omogenitatea ideologică, organizatorică, respectarea disciplinei de partid. Dacă un asemenea partid devine partid de guvernământ, elementele menționate vor contribui la creșterea prestigiului său și a influenței sale. Influența sa se va face simțită, îndeosebi în parlament, parlamentarii aparținând partidului, respectând cu strictețe instrucțiunile primite de la centru.

În Marea Britanie, partidele reprezentate în Camera Comunelor desemnează pe anumiți deputați (numiți *whips*) să transmită celorlalți parlamentari aparținând aceluiași partid, ordinele privind o anumită conduită parlamentară.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 367. A se vedea și *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 717, 718.

În jurul anului 1900, procedeul a fost introdus și în Congresul american. Potrivit acestui sistem, fiecare partid desemnează în cele două camere legislative un *whip* – membru al camerei respective – însărcinat să păstreze o legătură permanentă cu parlamentarii aparținând partidului respectiv. Se acordă o importanță specială organizării acestui sistem în Camera Reprezentanților. Prin consultări cu parlamentarii menționați, *whip-ul* este la curent cu activitatea membrilor camerei respective, cu intențiile și poziția lor față de un anumit proiect de lege supus votării. Având o legătură permanentă cu liderii partidului, *whip-ul* îi informează pe congressmeni despre poziția partidului față de anumite probleme aflate în dezbaterea celor două camere legislative. *Whip-ul* are și atribuții organizatorice: îi mobilează pe congressmeni să fie prezenți în Congres pentru a participa la lucrările camerelor.[1]

Principiul impunerii unei stricte discipline de partid are o mare importanță nu numai în ce privește raporturile între parlamentari și partidul ai căror membri sunt, ci și în privința celorlalți membri și simpatizanți ai acestuia. Un partid structurat și care funcționează potrivit unei discipline stricte, poate cere tuturor membrilor săi să adopte o anumită atitudine politică față de un fenomen sau eveniment social.

9.2. Partidele fără organizare strictă

Sunt partidele a căror structură internă nu prezintă elementele de coeziune și disciplină prezentate anterior. Motivele pentru care un partid politic nu recurge la crearea unei structuri interne bine organizate, impunând membrilor săi îndatorirea de a se conforma ordinelor primite de la centru, sunt diverse. Potrivit unei asemenea concepții, se susține că este mai important să conferi membrilor de partid o libertate deplină de opțiune și, îndeosebi, de exprimare nestânjenită a propriilor opinii în probleme de importanță majoră pentru partid sau pentru stat.

Evident, aceste partide dispun, ca și partidele organizate, de o anumită structură interioară („aparatul de partid"), de organe de conducere, dar principiile de organizare și funcționare ale acestora nu sunt foarte stricte.

§10. Baza socială a partidelor politice

Prin baza socială a unui partid politic se înțelege gradul de integrare a acestuia în diversele compartimente și structuri sociale, altfel spus, aderența socială a acestuia. Lărgirea sau îngustimea bazei sociale a unui partid politic depind de factori diferiți de natură ideologică în primul rând, de programele și de metodele folosite pentru a-și susține programele electorale sau de guvernare, de prestigiul liderilor săi.

Din punct de vedere al bazei lor sociale, partidele politice au fost clasificate de către analiști în partide cadre și partide de masă. În doctrina și practica politică s-au folosit și alte categorii sau noțiuni pentru a se caracteriza un partid sau altul. De pildă, în doctrina marxistă, fără a se nega cele două categorii de partide menționate, s-a folosit și noțiunea de „avangardă a clasei muncitoare", pentru a se caracteriza partidele comuniste.

---

[1] *W.J. Keefe, M.S. Ogul*, The American Legislative Process. Congress and the States, Prentice Hall, New Jersey, 1989, p. 239-240.

10.1. Partidele de cadre

Inițial partidele politice au debutat ca partide de cadre. Membrii acestora, la început puțin numeroși, erau aleși potrivit convingerilor lor politice, afinităților ideologice cu doctrina și programul partidului respectiv, a capacității lor organizatorice și profesionale. Fiecare membru al partidului tindea să devină ceea ce astăzi se denumește un tactician. Liderii unui astfel de partid întocmeau programul politic al partidului, doctrina sa și organizau prin mijloace de propagandă accesibile – presa scrisă (presa de partid), broșuri, conferințe, adunări publice, mitinguri etc. – difuzarea acesteia în rândurile militanților și a posibililor simpatizanți și viitori aderenți.

Partidele de cadre își concentrează atenția îndeosebi pe fundamentarea teoretică a unei doctrine și pe formularea acesteia într-o manieră care să permită accesul la ea a unor categorii cât mai largi de populație, pe modificarea și permanenta adaptare la cerințele noi sociale a unui program politic care să respecte interesele socio-profesionale, culturale, sociale, politice ale unor categorii sociale cât mai largi. Legătura cadrelor de partid și masele de alegători este indirectă și sporadică, cu excepția campaniilor electorale, când partidele respective recurg la metode variate pentru a atrage simpatia alegătorilor față de candidații propuși de ele. Cele două partide din S.U.A. sunt partide de cadre.

10.2. Partidele de masă

Așa cum se poate deduce și din denumirea lor, aceste partide au ca obiectiv major atragerea cât mai multor aderenți din toate straturile sociale, indiferent de situația lor materială, de pregătirea profesională, grad de cultură, afinități politice ș.a. În genere, partidele unice au tins să devină partide de masă. Partidele comuniste de guvernământ au fost considerate partide de masă. Transformarea lor din partide de cadre în partide de mase a fost însă un proces complex care s-a desfășurat în etape, cunoscând convulsii sociale.

Partidul Comunist Român, de pildă, din momentul înființării sale, până în 1924 când a preferat să intre în ilegalitate, a fost un partid de cadre potrivit formulei clasice, neavând aderenți numeroși. În perioada 1924-1944, practic partidul s-a redus la un grup de lideri – unii dintre ei mesageri autoritari ai Moscovei – fără o aderență socială reală și durabilă la viața politică românească. La 23 august 1944, în afară de liderii săi – unii în închisoare, alții în libertate, deseori contestându-se între ei – partidul comunist avea aproximativ 800-1000 de membri simpatizanți.

După reintrarea în legalitate, la 23 august 1944, Partidul Comunist a început să recurgă pe lângă metodele clasice ale „muncii de partid" – presă oficială, conferințe, broșuri propagandistice, întruniri publice, în general de o calitate îndoielnică – la arsenalul specific partidelor totalitare: calomnii, abuzuri, fraude, crearea unor legende biografice ale liderilor, mistificarea adevărului, amenințarea și intimidarea adversarilor, sprijinul extern.

Fiind considerat, potrivit doctrinei marxiste, un exponent al clasei muncitoare, avangarda proletariatului, P.C.R. a fost folosit ca un pilon în lupta de clasă. Decimarea politică și socială a burgheziei și moșierimii, ruinarea partidelor istorice în general, a partidelor politice ce exprimau alte idealuri politice decât cele susținute de partidul

comunist, a fost o victorie a partidului comunist proclamată în numele democrației, a intereselor clasei muncitoare, dar în realitate o „victorie" împotriva poporului român.

Din momentul unificării celor două partide ale clasei muncitoare: Partidul Comunist Român și Partidul Social-Democrat, noul partid – Partidul Muncitoresc Român – a intrat într-o etapă a transformării sale dintr-un partid de cadre într-un partid de masă. Constituția din 1952 a consfințit rolul conducător al partidului comunist ca avangardă a proletariatului și transformarea sa în partid de masă. De la această dată până în decembrie 1989 trăsătura partidului comunist ca partid de masă s-a amplificat tot mai mult, în final, partidul fiind considerat de liderii săi ca partid al întregului popor. Că această apreciere era falsă, s-a demonstrat la 22 decembrie 1989 când poporul a impus prin forță autodizolvarea partidului comunist.

Ca trăsături ale partidelor de masă în regimurile comuniste, pot fi menționate cu titlu exemplificativ următoarele caracteristici:

a) numărul ridicat al membrilor și simpatizanților;

b) ele recurg la metode directe pentru a fi în legătură cu membrii și posibilii aderenți;

c) pretind să reprezinte toate clasele și straturile sociale;

d) propagarea ideologiei este predominant demagogică sau populistă;

e) ca partide de guvernământ se implică direct în exercitarea puterii, îndeosebi prin metode nedemocratice, abuzuri, ilegalități;

f) aparatul de partid (nomenclatura) se autonomineză tot mai mult față de masa membrilor acestuia pe care îi manipulează pentru scopuri electorale și financiare (cotizații de partid);

g) practic, partidul se identifică cu statul, preia atribuții ale acestuia, îi supraveghează activitatea, îi aprobă în prealabil acțiunile etc. și devine un „Partid-Stat".

§11. Sindicatele

Fenomenul sindicalismului a fost generat de aspirația clasei muncitoare de a i se recunoaște și respecta de către guvernanți, asociații patronale, drepturile legale de raporturile de muncă: salarizare, concedii de odihnă și concedii pentru sănătate plătite, pregătire profesională, protecția muncii, ajutoare de șomaj și alte instrumente de protecție socială, dreptul la grevă, la un program de muncă rezonabil, regimul de muncă în general, al femeilor, tinerilor și copiilor, în special etc. Toate aceste aspecte, soluționate sau nu, au constituit obiective ale luptei sindicale. Importanța lor majoră a conferit sindicatelor prerogative reale ale unei forțe sociale.

Ca și partidele politice, sindicatele acționează într-un cadru legal, legitimitatea lor nedepinzând, firește, exclusiv de acest cadru, ci de obiectivele urmărite și metodele folosite. Crearea cadrului legal de organizare și funcționare a sindicatelor este rezultatul unui proces anevoios, marcat de aspre conflicte sociale. Libertatea sindicală și dreptul de asociere în sindicate reprezintă una dintre marile victorii obținute de clasa muncitoare în a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

Potrivit legislației românești, sindicatele – organisme independente față de organele de stat, de partidele politice și în general față de orice alte organisme sociale – sunt organizații fără caracter politic, constituite în temeiul dreptului de asociere, în

scopul apărării şi promovării intereselor profesionale, economice, sociale, culturale şi sportive ale membrilor lor şi a drepturilor acestora, prevăzute în legislaţia muncii şi în contractele colective de muncă.[1] Modul de constituire, funcţionare şi dizolvare al unui sindicat se reglementează prin statutul adoptat de membrii săi. În statutele sindicatelor sunt cuprinse prevederi cu privire la:

a) scopul constituirii, denumirea şi sediul sindicatului;

b) modul în care se dobândeşte şi încetează calitatea de membru al sindicatului;

c) dreptul şi îndatoririle membrilor;

d) organele de conducere, modul de alegere şi de revocare, durata mandatelor şi atribuţiilor lor;

f) modalitatea de asociere în federaţii pe ramură sau confederaţii naţionale.

În ceea ce priveşte condiţiile de acordare a personalităţii juridice, Legea sindicatelor prevede o procedură judecătorească. Sindicatul dobândeşte personalitate juridică de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de admitere a cererii de înregistrare a sa în registrul special ţinut de către instanţa respectivă. Principiul fundamental de organizare şi funcţionare a sindicatelor este autonomia lor. Sindicatul se constituie prin libera adeziune a salariaţilor. Sindicatele existente în aceeaşi ramură sau la nivel naţional se pot uni prin afilierea lor de bunăvoie în uniuni.

Prin esenţa sa, sindicatul este o organizaţie exclusiv profesională, activitatea sa neavând un caracter politic. Unul dintre principiile de bază ale sindicalismului este de altfel apolitismul acestora. Desigur, organizaţiile sindicale sunt forţe sociale, dar ele nu desfăşoară o activitate politică propriu-zisă, deşi pot influenţa procesul legislativ şi comportamentul guvernamental.

Sindicatele se deosebesc de partidele politice (deşi acestea pot urmări satisfacerea unor revendicări socio-profesionale), tocmai prin faptul că ele nu vizează accesul direct al modalităţii democratice de exercitare a puterii politice, nu acţionează prin mijloace politice.

Este adevărat că în ultimele decenii, în unele ţări (spre exemplu, Polonia) s-a putut observa o anumită tendinţă de politizare a sindicatelor. Motivele şi metodele folosite pentru înfăptuirea acestei tendinţe sunt diferite de la o ţară la alta. Se poate însă aprecia că datorită influenţei exercitate de factorii politici, în primul rând de partidele politice cu aderenţă la clasa muncitoare, sindicalismul a căpătat şi o anumită tentă politică. Este o realitate de care trebuie să se ţină seama. De pildă, liderii unui cartel sau ai unor uniuni sindicale, naţionale implicate în soluţionarea unui conflict grav de muncă (cum ar fi greva generală) sau în adoptarea unei decizii guvernamentale privind, de pildă, încheierea contractelor colective de muncă, au răspundere cel puţin tot atât de mare ca cea a factorilor guvernamentali cu care se află în dialog. Sindicatele au personalitate juridică.

Adeziunea la un sindicat (înscrierea în sindicat) este liberă. Este însă evident că forţa unui sindicat depinde de numărul membrilor săi, aceasta fiind una dintre condiţiile de funcţionare care îi conferă legitimitatea. Ca şi partidele politice, sindicatele dispun de un aparat de cadre, de o structură internă cu ramificaţii în întreprinderi, deţin dreptul de a avea o presă scrisă, de a face propagandă sindicală, de a organiza

[1] Legea nr. 54/2003 (M. Of. nr. 73 din 5 mai 2003).

manifestaţii, întruniri sindicale, simpozioane, mitinguri, de a se adresa cu cereri guvernului, parlamentului, deci de a avea un dialog direct şi permanent sau ocazional cu guvernanţii.

În general, în fiecare ramură social-profesională se pot înfiinţa organizaţii sindicale, regrupate în structuri ierarhice (federaţii, uniuni) la nivel departamental (sindicatul din transporturile aeriene, rutiere, navale, pe căi ferate, sindicatele organizate în bănci, în instituţiile sanitare, în învăţământ etc.) şi naţional. Sindicatele naţionale pot să adere la uniuni sindicale cu caracter internaţional: Confederaţia Internaţională a Sindicatelor Libere, Federaţia Sindicală Mondială, Confederaţia Internaţională a Muncii ş.a.

§12. Grupurile de presiune

Expresie sugestivă, împrumutată din vocabularul ştiinţelor politice din Statele Unite ale Americii, „grupul de presiune" este un termen de sociologie politică folosit pentru a caracteriza într-o manieră uniformă un evantai larg şi eteroclit de asociaţii, grupări, comitete, ligi (permanente sau efemere) cluburi etc. care influenţează în mod legal şi indirect „jocul politic" adică raporturile între factorii guvernamentali şi chiar conduita, acţiunea separată a unuia sau a altuia dintre aceştia.

Trebuie făcută precizarea că puterea judecătorească nu se lasă, îndeobşte, influenţată de asemenea organisme, deoarece judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii. Aceasta nu înseamnă că nu pot acţiona grupuri de presiune care să îşi propună influenţarea şi determinarea unei anumite conduite a tribunalelor privind judecarea unui anumit proces. Este greu de presupus că activitatea acestor grupuri va fi încununată de succes prin încălcarea legilor şi a principiilor democratice de guvernământ.

Nota definitorie a tuturor acestor organisme este că exercită prin mijloacele care le stau la dispoziţie (este esenţial ca aceste mijloace să fie legale) presiuni asupra factorilor politici.[1] Există o paletă foarte largă de organisme având caracterul unui grup de presiune (organisme confesionale, artistice, asociaţii feministe, de tineret, grupări economice, financiare, profesionale, umanitare, religioase, militare, grupări etnice ş.a.m.d.).

Aceste grupuri sunt direct interesate în adoptarea de către factorii politici a unei anumite conduite (de exemplu, adoptarea de către parlament a unei anumite legi, a unei declaraţii de politică internaţională, sau internă, ratificarea sau neratificarea unui tratat, acordarea unei graţieri individuale de către preşedintele ţării, înfiinţarea unui departament sau a unui subsecretariat de stat la un minister, revocarea numirii unui înalt funcţionar public acuzat de corupţie).

Nu se poate face un inventar complet al intereselor pentru realizarea cărora grupurile de presiune încearcă să determine pe guvernanţi să adopte o conduită dorită de ele. Se înţelege că aceste interese trebuie să fie în conformitate cu legile în vigoare. Interesele pot fi particulare (ale unor grupuri financiare) sau generale (ocrotirea handicapaţilor sau a persoanelor în vârstă, a minorilor orfani), economice sau politice, confesionale, etnice sau chiar naţionale (cum ar fi revendicarea legitimă a unor teritorii ocupate abuziv de alte state, desăvârşirea unităţii statale).

---

[1] A se vedea *W. Grant*, Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain, Philip Allan, New York, 1993.

Între grupurile de presiune şi partidele politice există o deosebire fundamentală: grupurile de presiune nu aspiră la exercitarea puterii politice, pe când partidele politice îşi propun în mod firesc acest obiectiv.[1]

Mijloacele de acţiune sunt la fel de diverse ca şi interesele grupurilor respective. Majoritatea acestora sunt grupate în expresia *lobby* (hol) în limba engleză. Cuvântul *lobby*, are o semnificaţie politică de „culoar al parlamentului" şi „influenţare a parlamentarilor". Expresia amintită este folosită pentru a defini activitatea de influenţare a parlamentului: *lobbysmul*. Corespondentul acestui termen în limbajul (jargonul) politic românesc ar putea fi: „a face culoar liber" adoptării unui proiect de lege.

O definiţie generală a activităţii de *lobbysm* ar putea fi practica de influenţare a deciziei guvernamentale de către agenţi specializaţi care servesc interese particulare.

Uneori fenomenul de lobby indică pe oricine intenţionează să influenţeze decizii guvernamentale (legislative, executive, ale tribunalelor). Dar cel mai adesea în S.U.A. termenul de *lobby* se referă la reprezentanţii grupurilor de interes care iniţiază şi menţin canale de comunicaţii cu congresmenii ca şi cu membrii adunărilor legislative ale statelor, sperând că le va influenţa deciziile în sensul dorit de ei. Lobiştii pun la dispoziţia acestor legiuitori, într-un mod organizat, chiar instituţionalizat, informaţii despre preferinţele şi interesele grupului. După anii '60 şi îndeosebi '70, numărul şi activitatea grupurilor de presiune au sporit în Statele Unite în mod spectaculos. Creşterea este motivată de schimbările social-economice, programe de tehnologie, dezvoltarea fenomenului tehnocraţiei, mobilitatea socio-profesională etc.[2]

În sistemul politic american, deşi libertatea de asociere şi exprimare a opiniilor precum şi dreptul de petiţie sunt apărate prin mijloace constituţionale, primul amendament făcut Constituţiei a preferat să păstreze cu sfinţenie astfel de libertăţi într-o formă abstractă, decât să aprobe exercitarea lor prin activităţi tip *lobby* sau ale unor organisme promiţând interese particulare. Termenului de *lobbyism* i se conferă adesea conotaţii negative. Societatea americană este cunoscută pentru numeroasele şi diversele grupuri de presiune, numai la nivel federal fiind identificate peste 2000 de asemenea organisme. Datorită structurii americane de guvernământ grupurile de presiune promovând interese particulare tind să participe la procesul decizional prin reprezentanţii lor proprii care se disting de cei aleşi (congresmeni sau numiţi în funcţii guvernamentale). Aceste grupuri de presiune – organisme reprezentând interesele particulare ale diverşilor agenţi – tind să aibă acces la structurile care le permit să exercite influenţă asupra membrilor adunărilor legislative.[3]

Dintre mijloacele folosite menţionăm: campanii publicitare, emisiuni de radio şi televiziune, simpozioane ştiinţifice, dialoguri instituţionalizate la nivel guvernamental, petiţii adresate parlamentului sau altor autorităţi publice, sprijin electoral acordat membrilor unui partid politic, finanţarea unui partid etc.[4]

---

[1] Grupuri de presiune pot exista chiar în cadrul unor partide politice – Socialist Medical Association – funcţionează în cadrul Partidului Laburist din Marea Britanie (a se vedea *W. Grant*, op. cit., p. 8).

[2] A se vedea, pe larg, *M.E. Jewell, S.C. Patterson*, The Legislative Process in The United States, Random House, New York, 1986, p. 189-201.

[3] Ibidem, p. 172, 173.

[4] În lucrările de specialitate se face distincţie între grupurile de presiune, care acţionează la nivel naţional, şi organizaţii considerate grupuri de presiune cu sferă de activităţi la nivel glo-

Grupurile de presiune pot juca un rol pozitiv în viața politică a unui stat deoarece fiind legate de interese particulare, speciale ale unor grupuri socio-profesionale, religioase sau confesionale, asociații umanitare etc., cunosc mult mai bine decât guvernanții realitățile și fenomenele sociale, cerințele existente la nivel local și, prin urmare, pot oferi și soluții de rezolvare a unor probleme ținând de competența autorităților publice.[1] Acesta este și motivul pentru care unele state au adoptat legi referitoare la grupurile de presiune. S.U.A. au adoptat o lege privind *lobbyismul* în anul 1946: Federal Regulation of Lobbying Act, adoptat de Congresul S.U.A. în 1946, stabilește obligația de a se înregistra numele și raportul financiar de cheltuieli ale oricui „solicită, încasează sau primește bani ori alte bunuri de valoare pentru a fi folosite în principal ca un sprijin în adoptarea sau abrogarea oricărei legi de către Congresul Statelor Unite".

În 1956 Curtea Supremă a confirmat constituționalitatea legii dar i-a slăbit eficacitatea deoarece a stabilit că sunt datori să se înregistreze doar cei al căror principal scop este de a întreprinde acțiuni de *lobby*. În consecință, cei care nu „au" ca principal scop să facă *lobby*, nu sunt constrânși să se înregistreze și să raporteze în legătură cu fondurile încredințate unor congresmeni.

În prezent există două concepții privind rolul, funcțiile și mijloacele activității de *lobby*. Prima este cea americană, pe care am expus-o în sinteză și cea europeană, la nivel de stat, dar și la nivelul unor organisme internaționale, cum ar fi Parlamentul European[2]. În doctrina franceză, grupurile de interes au drept obiectiv prevalarea intereselor particulare în detrimentul interesului general. Tocmai de aceea grupurile de interes sau altfel spus „grupurile de presiune" sunt în general desrămate întrucât tind să implementeze decizia guvernatorului în sensul dorit de particulari, ceea ce afectează suveranitatea parlamentului și esența principiului reprezentării[3]. În Anglia, l*obbyismul* are o răspândire largă, membrii Camerei Comunelor putând fi plătiți de *lobiști*, cu condiția de a declara sumele plătite[4]. Fenomenul *lobby* a pătruns puternic și în Olanda.

---

bal (de exemplu, Organizația pentru Eliberarea Palestinei și Amnesty Internațional and Human Rights). A se vedea *P. Willetts*, Presure Groups as Transnational Actors, apud *P. Willetts* (coord.), Presure Groups in the Global System, Frances Pinter, New York, 1982, p. 46, 63.

[1] Grupurile de presiune pot avea o sferă de activitate extrem de diversă (în domeniul economic, militar, socio-profesional, religios, al apărării identității etnice ș.a.).

[2] A se vedea, în acest sens, *G. Lamarque*, Le lobbying, PUF, Paris, 1994, p. 87 și urm.

[3] Le lobbying. Strategies et techniques d'intervention, Les Éditions d'organisation, 1994, p. 63.

[4] Ibidem, p. 64.

Titlul VI
Regimuri politice contemporane

Capitolul I
Analiza tipologică şi clasificarea regimurilor politice contemporane

§1. Conceptul de regim politic

Conceptele teoretice şi categoriile tipologice ale instituţiilor politice, analizate din perspectiva doctrinei constituţionale moderne, în funcţie de realităţi social-istorice concrete şi fenomene sociologice diverse – aflate ele însele într-o continuă dinamică şi transformare – sunt adesea în imposibilitate de a oferi o bază corectă de clasificare şi interpretare categorială a anumitor fapte sociale sau fenomene de putere. Democraţia, libertatea, autoritatea, raporturile de tip instituţional între autorităţile publice capătă un conţinut şi forme diverse de la ţară la ţară, fapt ce dovedeşte că sunt concepte cu o „fizionomie variabilă". Un act democratic, de pildă, cum este acceptarea şi supunerea partidelor politice parlamentare unei decizii adoptate de forul legislativ prin votul majorităţii reprezentanţilor naţiunii este considerat în unele state ca o formă de autoritarism al partidului aflat la putere, deşi teoria politică arată că jocul politic democratic se bazează pe respectarea deciziei majorităţii de către opoziţie. Rezultă de aici dificultatea pentru orice analist al vieţii politice de a emite, din perspectivă juridică, judecăţi de valoare foarte precise cu privire la caracterul şi tipologia regimurilor politice contemporane. Pe de altă parte, încercarea de a analiza fenomenele politice, exclusiv din perspectivă politologică sau sociologică, ignorând cadrul legislativ în care se obiectivează principiile politice, normele juridice care conferă raporturilor de putere autoritate şi stabilitate, înseamnă acceptarea unei imagini trunchiate, incomplete a politicului.

Pentru a reuşi în demersul său analitic, orice cercetător al fenomenelor de putere trebuie să aibă în vedere, alături de conceptele juridice, principiile metodologice ale cercetării politologice, precum şi rezultatele investigaţiei sociologice asupra unui regim politic sau a unor schimbări politice de natură constituţională ce intervin în cadrul unui stat şi care pot să-i influenţeze formele şi metodele de guvernare. Chiar şi aşa, analiza unui anumit regim politic poate fi incompletă întrucât viaţa juridică, ca şi cea politică sunt atât de diverse şi uneori atât de instabile, chiar în cadrul aceluiaşi stat, încât nu pot fi cuprinse complet nici în forme general-obligatorii, nici în categorii sau instituţii politice, al căror conţinut se modifică pe măsura transformărilor ce se produc în viaţa socială.

În ceea ce priveşte noţiunea de „regim politic", atragem atenţia că acest termen nu este sinonim cu cel de „sistem politic"[1]. Şi totuşi, multă vreme, noţiunea de regim politic a fost, şi este încă, redusă la instituţiile de guvernare care formează baza instituţională a sistemului politic.

Viaţa politică, fenomenele politice se desfăşoară într-un anumit mediu social şi politic, sunt configurate de factori politici (îndeosebi interesele şi resursele politice), economici, geografici, etnici ş.a. Mediul fizic, (geografic), nivelul de dezvoltare economică de cultură şi civilizaţie, mediul biologic, cel social, psihologic şi politic îşi pun puternic amprenta asupra regimului politic. Cum aceşti factori diferă de la o ţară la alta, regimurile lor politice vor fi diferite. De aici survine dificultatea analizei lor categoriale (pe tipuri de regimuri politice). În plus, trebuie făcute delimitări cât mai clare între sistemele politice şi regimurile politice, iar acest lucru se realizează mai uşor apelând la teoria sistemelor.

Atât sistemele politice cât şi regimurile politice sunt subsisteme – care se intersectează – ale sistemului social global. Ele au funcţii şi roluri diferite. Dacă sistemul politic indică modul de organizare şi exercitare a puterii politice de către autorităţile statale în concordanţă cu un set de valori şi idei, programe ale partidelor politice, regimul politic pune în evidenţă metodele de exercitare a puterii folosite de instituţiile publice ale statului.

De aceea, sistemul politic îşi poate modifica configuraţia (de exemplu, transformarea republicii în monarhie va precede schimbări la nivelul instituţiei şefului de stat şi a raporturilor acestuia cu parlamentul) fără ca regimul politic să se schimbe (rămâne mai departe democratic). Vom spune că din punct de vedere constituţional un sistem politic este democratic atunci când:

a) autorităţile publice de suveranitate sunt desemnate periodic prin alegeri libere secrete şi corecte;

b) cetăţenii sunt consultaţi sau iau parte prin instrumente democratice la deciziile ce îi privesc;

c) drepturile şi libertăţile publice sunt garantate şi respectate de autorităţile statului;

d) raporturile între autorităţile publice se desfăşoară potrivit dispoziţiilor, procedurilor şi principiilor constituţionale;

e) competiţia pentru cucerirea puterii se face prin proceduri electorale la care au acces egal şi neîngrădit partidele politice înregistrate legal;

f) administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale beneficiază de o reală autonomie şi servesc cu adevărat interesele comunităţilor locale;

---

[1] Înţelegem prin *sistem politic, ansamblul structurilor politice constituite prin exprimarea prin procedee electorale democratice şi periodice, a voinţei suverane a naţiunii, care au ca obiectiv exercitarea procesului de guvernare* (a se vedea şi *J.F. Badia* (coord.), Regimes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995, p. 35). Într-o înţelegere în sens larg, sistemul cuprinde pe lângă structurile de guvernare, structurile economice şi sociale, tradiţiile istorice, valorile şi tradiţiile culturale, toate aceste componente adiţionale, având reflexe în plan politic, ceea ce şi justifică formularea de către guvernant a unor politici economice, sociale, culturale, religioase ş.a. În lucrări de sociologie politică, sistemul politic a fost definit ca un ansamblu complex ce cuprinde într-o profundă unitate organică instituţiile politice (statul, partidele şi organizaţiile politice) precum şi ideile politice, având drept atribut fundamental luarea deciziilor politice (*V. Măgureanu*, Studii de sociologie politică, Ed. Albatros, Bucureşti, 1997, p. 60).

g) justiția este independentă;

h) soluționarea oricăror conflicte sociale se face în cadrul legal și potrivit procedurilor aprobate de autoritățile publice competente;

i) constituția și legile reprezintă sursa legitimării folosirii constrângerii, autorității și dominației statului;

j) societatea civilă are o sferă largă de exprimare liberă a intereselor specifice;

k) se garantează fiecărui cetățean libertatea de exprimare.

O bună guvernare democratică asigură stabilitatea politică și siguranța cetățenilor, bunăstare economică, ordinea socială, exercitarea deplină a drepturilor, armonia comunitară, administrație eficientă și onestă.

Dificultatea definirii clare a unui regim politic constă în faptul că noțiunea sau conceptul teoretic respectiv nu se aplică unei entități abstracte (nici nu poate exista așa ceva), ci unui regim politic concret, existent într-un stat și într-o anumită etapă de dezvoltare a acestuia. Cum fiecărui stat îi sunt proprii anumite elemente de natură politică, economică, socială, ce-i caracterizează regimul politic, conceptul respectiv tinde să cuprindă sau să reflecte aceste elemente. Dacă conceptul teoretic de regim politic este construit pe baza unor criterii metodologice rigide, șablonarde și aplicat fără discernământ unor realități politice dinamice, există riscul ca unele caracteristici ale regimului respectiv să se piardă. Interpretarea unui regim politic într-o astfel de manieră va fi mai mult sau mai puțin eronată.

În definirea regimului politic trebuie să se țină seama, pe lângă conceptul juridic și de structura economică și socială a statului asupra căruia se face analiza politică, de baza puterii pe care o exercită guvernanții, de obiectivele pe care și le propun aceștia și de mijloacele și metodele la care recurg, de forțele economice, politice și sociale de care sunt legați cei ce guvernează.[1]

Desigur, împletirea unor elemente de natură socială, cum ar fi, de pildă, structura de clasă și raporturile între clase, interesele sociale etc. cu elemente de natură politică și ideologică, adică metodele și programele de guvernare, statutele partidelor, doctrina lor politică, raporturile între puteri, pluralismul, ideologia forțelor politice etc., pare să confere unei definiții teoretice un caracter eteroclit, impropriu rigorii demersului științific. În cazul nostru, însă, împletirea elementului social cu cel politic este necesară și naturală, mai ales în epoca contemporană când orice formă de existență sau activitate socială are o reflecție dar și o justificare și chiar o motivație politică.

Alt autor înțelege prin regim politic ansamblul de elemente de ordin ideologic, instituțional și sociologic care concură la formarea unui tip de guvernământ al unei anumite țări, într-o perioadă dată.[2] La rândul său, M. Duverger consideră că regimul politic reprezintă o combinație între un sistem de partide, mod de scrutin, tipuri de decizii și diferite structuri ale grupului de presiune.[3] Într-o definiție de dicționar, prin regim politic se înțelege, în general, modul de guvernare practicat într-o anumită țară.[4]

---

[1] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 187.

[2] *J.L. Quermonne,* Les regimes politiques occidentaux, Ed. du Seuil, Paris, 1994, p. 10.

[3] *M. Duverger*, Introduction a une sociologie de régimes politiques, apud *G. Gurvitch,* Traité de sociologie, vol. II, PUF, Paris, 1963, p. 4.

[4] *O. Duhamel, Y. Mény,* Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 887.

În epoca contemporană, se poate spune că totul este sau devine politic, de la revoluțiile sociale până la probleme de planificare familială și medicină preventivă. În aceste condiții, formele și metodele de exercitare ale puterii în plan politic, economic, social, umanitar, cultural, confesional, capătă o importanță fundamentală pentru actul de guvernare.

Prin urmare, pentru caracterizarea unui regim politic sunt esențiale maniera în care societatea, în ansamblul determinărilor și manifestărilor sale social-istorice, ideologice și al structurilor sale politice, juridice, economice, militare, sociale se reflectă coerent în fenomenul unitar al puterii, precum și stilul și metodele de conducere pe care puterea le imprimă acțiunii guvernanților și, nu în ultimă instanță, acordul sau dezacordul guvernaților față de putere, care reflectă, de fapt, baza socială a acesteia.

După cum se poate observa, elementele care concură la definirea și caracterizarea regimului politic, sunt, aparent, diferite între ele. În realitate, ele se află într-o strânsă interdependență. Prin urmare, nu se poate face, de pildă, abstracție de componenta constituțională a regimului politic, după cum nu se poate renunța la componentele militare, economice sau ideologice ale acestuia. Această interdependență este motivul pentru care prof. Cadoux aprecia că în definirea regimului politic trebuie să se țină seama nu numai de tipurile de structură guvernamentală ci și de doctrinele ideologice care inspiră regimul respectiv.[1]

Din perspectiva celor arătate, *regimul politic* poate fi definit ca *ansamblul unitar și coerent structurat al normelor juridice și al mecanismelor constituționale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuiește actul de guvernare sau altfel spus, se realizează puterea politică.*

În această accepțiune, regimul politic pune în evidență modelul de organizare și conducere a unei societăți în care se reflectă atât activitatea instituțiilor statale, cât și a partidelor politice, a grupurilor de interese sau de presiune, precum și a celorlalte organizații ale societății civile. O asemenea înțelegere a termenului de regim politic se bazează nu pe identificarea celor care dețin puterea de stat, ci pe modul în care aceștia exercită puterea în stat.[2]

În doctrina românească recentă de drept constituțional, prin regim politic se înțeleg modalitățile, procedeele sau metodele prin care se exercită guvernarea unui stat. Într-o altă opinie, regimul politic reprezintă ansamblul instituțiilor, metodelor și mijloacelor prin care se realizează puterea, ceea ce nu împiedică ca acest concept să aibă determinări de natură economică, socială, istorică ș.a.[3]

Prin conceptul de regim politic, profesorii P. Negulescu și G. Alexianu înțelegeau cu o jumătate de veac în urmă, ansamblul normelor juridice care stabilesc modul de organizare a statului, fixând organele de conducere, atribuțiile și modul lor de funcționare.[4]

---

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. I, Cujas, Paris, 1973, p. 401.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 266.

[3] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Nova, București, 1996, p. 163-164.

[4] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 103.

În doctrina constituţională se reţine însă şi o altă definiţie bazată pe unul dintre elementele componente ale acestui concept: modul de organizare a puterilor şi raporturilor între ele. Această definiţie este invocată când se doreşte să se facă demarcaţia între regimuri politice parlamentare, regimuri politice prezidenţiale şi regimuri semiprezidenţiale.

Esenţial pentru orice clasificare este identificarea acelor trăsături specifice care conferă o notă de individualitate instituţiilor politice sau fenomenelor din natură sau societate.

A clasifica, în funcţie de anumite trăsături categoriale sau tipologice, regimurile politice, înseamnă a stabili, pe baza unor criterii specifice, concepte teoretice abstracte, potrivit cărora se poate identifica şi caracteriza un anumit regim politic. A clasifica un regim politic înseamnă, prin urmare, a evidenţia ceea ce este specific regimului politic respectiv, în ceea ce priveşte de pildă: modul de organizare a structurilor de guvernare şi relaţiile dintre acestea, metodele lor de activitate, locul şi funcţiile partidelor politice şi ale altor organizaţii sociale, caracterul legislaţiei, gradul de asigurare şi respectare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, raporturile între stat şi individ, doctrina politică pe care se întemeiază regimul politic respectiv, ideologia pe care o apără, baza sa socială ş.a.

Cu ajutorul acestor elemente definitorii, care devin astfel criterii de clasificare, pot fi operate diferenţieri valorice între diferite regimuri politice. De asemenea, pe baza lor se poate analiza evoluţia unui anumit regim politic.

Atragem însă atenţia că nu poate exista o clasificare perfectă şi definitivă a diverselor regimuri politice, chiar dacă unele dintre acestea ar prezenta trăsăturile principale ale unui anumit tip de regim şi s-ar caracteriza prin stabilitatea relativă a instituţiilor sale. Aceasta deoarece, aşa cum am arătat deja, oricât de clare ar fi conceptele operaţionale folosite, ele nu reuşesc să reflecte întru totul dinamica vieţii sociale.

Încercările de a clasifica şi interpreta regimurile politice sunt tot atât de vechi ca şi regimurile însăşi. Întotdeauna aceste încercări au avut o notă de subiectivism, au reflectat concepţii politice şi interese economice de clasă, o anumită ideologie. În numele lor s-a justificat, pe de o parte, legitimitatea democraţiei, iar pe de altă parte, avantajele monocraţiei.

§2. Clasificarea regimurilor politice în gândirea şi practica politică ale antichităţii europene

Întrucât filozofia politică bazată pe concepte teoretice coerente s-a născut în Grecia, şi în special în Atena, vom circumscrie demersul nostru la polisurile greceşti unde s-au format primele structuri statale democratice. Ne vom referi pentru început la Herodot, în opera căruia se găseşte primul document autentic în care sunt prezentate şi comparate diferite „specii de guvernământ".[1] Într-un fragment din istoriile sale, trei cunoscute personalităţi politice ale vremii Otanes, Darius şi Megabyzos îşi dispută întâietatea, susţinând fie regimul politic bazat pe *democraţie*, fie cel întemeiat pe *oligarhie* (aristocraţie) sau *monarhie*.

[1] *M. Prèlot*, Histoire des idées politiques, Dalloz, Paris, 1975, p. 17.

Cele trei categorii de regimuri politice prezintă, fiecare în felul său, virtuți de necontestat. După cum citim în *Istorii*: Otanes, susținător al puterii poporului, afirmă că democrația instituie isonomia, adică egalitatea cetățenilor în fața legilor, responsabilitatea conducătorilor în fața poporului, adoptarea hotărârilor în Agora. În același timp, Otanes se dovedește a fi adversar al monarhiei, în care puterea este conferită unei singure persoane care conduce după bunul său plac.[1]

Megabyzos ripostează lui Otanes susținând că „nimic nu-i mai smintit și mai neobrăzat decât o mulțime netrebnică, într-adevăr, ar fi peste putință de îndurat ca oamenii care cată să scape de trufia unui tiran să îngenuncheze sub cea a unei mulțimi dezlănțuite. Tiranul măcar, când face ceva, știe ce vrea, mulțimea nu poate s-o știe. Și cum ar putea ști, când niciodată n-a fost învățată, nici n-a dat cu ochii de ce e bun și cuviincios! Ea se repede fără socotință la treburile țării, împingându-le înainte asemenea unui șuvoi năvalnic. Aibă parte de ocârmuirea norodului doar cei ce poartă gând rău perșilor".[2]

Megabyzos, adept al oligarhiei îi îndeamnă pe Otanes și pe Darius să opteze pentru o adunare alcătuită din bărbații cei mai destoinici cărora să li se încredințeze puterea. În rândurile lor, continuă acesta, ne vom afla și noi – și este de așteptat că din partea celor mai cuminți bărbați vor veni și cele mai cuminți hotărâri.[3]

Aristocrația introduce în stat ordinea socială, asigură respectarea legilor, o bună rânduială a treburilor publice de către o elită de lideri politici aleși din rândurile aristocrației: monarhia evită „mulțimea netrebnică" care „n-a dat cu ochii de ce e bun și cuviincios", ca și bunul plac al oligarhiei și asigură, prin conducerea unui monarh destoinic și drept, stabilitatea politică și socială a polisului, pacea internă a Cetății.[4]

---

[1] „Cum poate oare monarhia să fie o orânduire nimerită, se întreabă Otanes, când în monarhie este îngăduit unuia să facă tot ce vrea, fără să fie tras la răspundere? Fie el și cel mai desăvârșit dintre oameni, pus în acest loc de frunte, tot s-ar abate de la firea obișnuită. Trufia i se zămislește în suflet pe urma bunurilor ce le are la îndemână, iar pizma este dintru început înnăscută în om. Cel ce ar lua puterea în mână, cu aceste două racile în suflet ajunge cu desăvârșire rău; plin de înfumurare și invidie, săvârșește nelegiuiri fără număr. Cu toate acestea, e limpede că un monarh ar trebui să fie lipsit de simțământul pizmei, înconjurat cum este de tot ce-i poftește inima; față de cetățeni însă, se întâmplă ca purtarea lui să fie tocmai alta decât ar trebui. Tiranul îi invidiază pe toți cei de neam bun câți au mai rămas încă în viață, nu se simte bine decât alături de cei mai netrebnici dintre cetățeni, își pleacă cu nesaț urechea la defăimări. Un tiran e omul cel mai nestatornic cu putință: de-i arăți o admirație potrivită, se supără că nu l-ai cinstit îndeajuns, ca pe un stăpân ce este; dacă cineva i se închină cu prea mare râvnă, de asemenea se supără, zicând că omul e un lingușitor. Vă voi spune însă acum ceea ce este și mai rău: tiranul clatină rânduielile strămoșești, își bate joc de femei, ucide fără judecată pe oameni. Să nu uităm că puterea poporului poartă cel mai frumos nume de pe lume: isonomia. În al doilea rând, nu săvârșește niciuna din încălcările pe care le-nfăptuiesc tiranii. Ea împarte dregătoriile țării prin tragere la sorți, cel care are pe seamă o dregătorie răspunde de faptele sale – și toate hotărârile se iau în sfatul obștesc. Eu zic, așadar, să înlăturăm monarhia și să ridicăm poporul; mulțimea face puterea" (*Herodot*, Istorii, vol. I, Ed. Științifică, București, 1961, p. 263).

[2] Ibidem, p. 264.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, pe larg, și *O. Trăsnea*, Filosofie politică, Ed. Politică, București, 1986, p. 55-59.

În al treilea rând, Darius îşi spuse şi el părerea astfel: „În cele rostite de Megabyzos cu privire la mulţime cred că se cuprinde mult adevăr, nu însă şi în cele spuse despre oligarhie. Din cele trei feluri de ocârmuiri pe care le-am cercetat, şi mă gândesc la cea mai desăvârşită înfăţişare a lor, adică la cea mai bună democraţie, oligarhie şi monarhie, cred că aceasta din urmă este cu mult cea mai potrivită".[1]

Darius este partizanul monarhiei. „Se pare că nimic nu-i mai bun decât un bărbat destoinic care, călăuzit de vederi sănătoase, ar putea să ocârmuiască mulţimea fără greş şi mai presus de toate, faţă de răuvoitori ar şti să păstreze taina hotărârilor luate".[2]

În concepţia politică a lui Platon, regimul politic democratic are grave vicii pentru că se caracterizează prin anarhie şi lipsa de competenţă a conducătorilor desemnaţi din marea masă a poporului. Deşi prin originea sa aristocratică avea afinităţi cu acest regim politic, Platon, dezgustat de abuzurile oligarhilor, se refugiază de pe scena disputelor politice în lumea reflecţiei teoretice.[3]

În această lucrare, gânditorul grec, pornind de la o formă ideală, perfectă de regim politic aristocratic, fundamentează o succesiune de regimuri politice. Astfel, aristocraţiei îi succede timocraţia bazată pe censul de avere, potrivit căreia societatea era împărţită în patru segmente de populaţie. Această succesiune se producea când în cadrul guvernării aristocraţilor (*aristos* înseamnă în limba greacă „cei mai buni"), membrii celei de a treia clase, cea a meşteşugarilor sau a lucrătorilor se îmbogăţeau şi prin bogăţie cucereau puterea, oprimându-i pe cei care iniţial erau însărcinaţi să-l protejeze.[4]

Dintre cele trei comentarii privind cea mai bună formă de guvernământ rezultă că democraţia asigură participarea directă a poporului la conducerea cetăţii.

Timocraţia, sistem creat de marele legiuitor şi reformator Solon, degenerează în oligarhie, în care pătura socială a celor ce posedau mari averi guvernează, în timp ce săracii sunt excluşi de la conducere.[5] Întrucât regimul oligarhic stimulează îmbogăţirea şi, pe această bază, manifestarea bunului plac al guvernanţilor, poporul se revoltă împotriva acestora şi în caz de victorie instituie democraţia.[6] Acest regim înlătură pătura socială înavuţită de la conducere şi împreună cu ea, pe toţi adversarii incomozi. Se creează astfel sursele unor conflicte grave şi ale dezordinii. În încercarea de a le curma, se instituie regimul politic cunoscut sub numele de *tiranie*.[7] Conducătorul acestui regim politic, tiranul, va instaura un regim autoritar dar drept, protejând poporul împotriva abuzurilor aristocraţiei.

Acest regim politic se va confrunta cu nemulţumirea tuturor păturilor sociale şi, în cele din urmă, va fi răsturnat, reluându-se ciclul de la unul la altul dintre regimurile politice descrise[8], în funcţie de forţa socială care reuşeşte să se impună.

---

[1] *Herodot*, op. cit., p. 264.

[2] Ibidem.

[3] *J. Touchard*, Histoire des idées politiques, PUF, Paris, 1978, p. 28-29.

[4] *Platon*, Opere, vol. V, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986, p. 351.

[5] Ibidem, p. 355.

[6] Ibidem, p. 364.

[7] Ibidem, p. 371.

[8] *J. Touchard*, *op. cit.*, p. 31-33. Platon denumeşte democraţia, oligarhia şi tirania ca forme deviate de guvernământ (*Platon*, Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 242).

Gânditorul care avea să devină exponentul gândirii politice greceşti, a fost Aristotel, cel care a definit omul ca fiind *zoon politicon* – animal politic (cetăţean al unui *polis*).

Împreună cu discipolii săi, Aristotel a întocmit mai întâi un catalog cuprinzând 158 de constituţii ale unor *polisuri* sau legi pe care le-a studiat în amănunţime. A studiat, de asemenea, dreptul cutumiar al altor popoare, tradiţiile de guvernare ale polisurilor greceşti (aproximativ 200). La fel ca şi predecesorii săi, Aristotel distinge trei categorii de constituţii (trei categorii de regimuri politice) după numărul guvernanţilor – monocraţia, aristocraţia şi republica (un gen de democraţie cenzitară). Lor li se alătură tirania, oligarhia şi demagogia care reprezintă forme alterate ale clasificărilor făcute.[1] Aceste clasificări nu sunt riguros exacte, Aristotel fiind el însuşi conştient de acest lucru.[2] În practică, variantele de regimuri politice posibile sunt mult mai numeroase decât cele menţionate. Aristotel explică diversitatea formelor de guvernământ recurgând la criterii sociologice şi anume la distincţiile existente între diferite grupuri sau categorii sociale: „bogaţi" şi „săraci", „războinici" („unii posedă arme, alţii n-au arme"), „agricultori", „negustori", „meseriaşi". În concepţia filozofului grec, fiecare tip de guvernământ corespunde caracteristicilor pe care le prezintă cei aflaţi la putere.[3] În realitate, toate constituţiile (formele de guvernământ) derivă dintr-o „constituţiune model" cele mai răspândite fiind oligarhia, în care puterea „este mai concentrată şi mai despotică" şi democraţia, în care resorturile puterii „sunt mai slăbite şi mai blânde". Şi Aristotel şi-a imaginat un stat ideal în care fiecare trebuie, pe rând, să se supună şi să guverneze.[4]

Gândirea politică şi filozofică latină au preluat tipologia regimurilor politice în monarhii, aristocraţii şi democraţii, după cum guvernarea este exercitată de un singur individ, de un grup minoritar sau de poporul însuşi. Astfel, Polybiu apreciază că forma perfectă de guvernământ este regimul politic în care se regăsesc îmbinate trăsături ale monarhiei, aristocraţiei şi democraţiei, şi anume „republica".

---

[1] *Aristotel*, Politica, Cultura Naţională, Bucureşti, 1924, p. 3, 212. Aristotel înţelege prin monarhie, guvernarea exercitată de o singură persoană (regalitatea, dacă guvernarea serveşte interesul general), prin aristocraţie guvernarea exercitată de o minoritate („puterea este însă în mâna celor mai buni"), iar prin republică („poliţie") guvernarea de către majoritatea populaţiei, potrivit interesului general. Tirania este o formă deviată a regalităţii, oligarhia o formă deviată a aristocraţiei, iar demagogia o formă deviată a republicii.

[2] Ibidem, p. 210: „astfel care este în sine, şi absolut vorbind, cel mai bun guvernământ, şi care este, de asemenea, cel mai bun cu privire la elementele ce trebuie constituite: iată ce trebuie să ştie legiuitorul şi adevăratul om de stat. De altfel, dacă întâia datorie a omului de stat este de a cunoaşte Constituţiunea, care trebuie îndeobşte să treacă drept cea mai bună pe care o pot primi cele mai multe cetăţi, trebuie să mărturisim că de cele mai multe ori scriitorii politici, deşi scriu, dealtminterea, foarte frumos, s-au înşelat cu privire la punctele de căpetenie. Nu este de ajuns să concepi un guvernământ perfect; trebuie mai ales un guvernământ practicabil".

[3] „Constituţiunea nu este altceva decât repartiţiunea regulată a puterii, care se împarte totdeauna între asociaţi, fie potrivit cu însemnătatea lor particulară, fie potrivit oarecărui principiu de egalitate obştească" (*Aristotel,* op. cit., p. 214).

[4] Pentru o privire de ansamblu asupra concepţiei politice a Greciei antice, a se vedea: *O. Trăsnea*, op. cit., p. 77-102; *O. Drâmba*, Istoria culturii şi civilizaţiei, vol. I, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 536-540, 625-631, 644-647; *J.P. Vernant,* Originile gândirii greceşti, Symposion, 1995; *J.F. Badia*, op. cit., p. 40, 41.

În Republica, Cicero, asemenea lui Herodot, imaginează un dialog filozofic între personalităţi cunoscute ale republicii romane în jurul ideii despre cea mai bună formă de guvernământ. Cum orice stat trebuie condus, formele de guvernământ diferă după numărul persoanelor cărora urmează să li se atribuie cârmuirea statului. Astfel, „când conducerea se află în mâna unei singure persoane, îl numim pe acela rege, iar acea formă de stat, regat. Când puterea se află în mâna câtorva oameni aleşi, se spune despre acel stat că este condus de aristocraţie. În fine, forma de stat e populară, căci aşa se numeşte de obicei, când toată puterea se află în mâinile poporului"[1].

Fiecare dintre cele trei forme de guvernământ prezintă, în concepţia lui Cicero, avantaje şi dezavantaje. Astfel, în monarhii cetăţenii sunt lipsiţi de puterea de a alcătui legi şi de a conduce, iar un rege tiran poate oprima prin voinţa şi actele sale arbitrare întregul popor. Regimul aristocratic lipseşte cetăţenii de libertate, întrucât elita conducătoare îi exclude de la orice consfătuire politică şi de la putere. În regimurile populare (democraţia) egalitatea instituită implicit prin accesul tuturor cetăţenilor la conducere, „constituie o nedreptate, întrucât suprimă orice trepte ale demnităţilor"[2].

Cicero îşi însuşeşte teoria ciclurilor formelor de guvernământ, formulată de Platon. Cicero atrage atenţia că cele trei forme de guvernare pot degenera, în anumite condiţii, în forme atipice, dar cu efecte negative asupra actului de conducere. Aristocraţia poate aluneca, datorită unei nechibzuite cârmuiri, în oligarhie (regim considerat de Cicero tiranic), monarhie ori democraţie. „De asemenea, dintr-acestea se dezvoltă obişnuit vreo formă de guvernământ dintre acelea pe care le-am arătat mai sus; căci minunate sunt ciclurile, un fel de circuit al schimbărilor şi alternanţelor formelor de guvernământ"[3].

Cicero preferă să îmbine avantajele celor trei regimuri politice, din această îmbinare rezultând o a patra formă de guvernământ (o formă mixtă) care se caracterizează prin puterea suverană a poporului şi libertatea deplină şi egală în privinţa tuturor cetăţenilor[4]. De la regalitate, Cicero preferă ataşamentul şi grija regelui faţă de supuşi, de la aristocraţie, performanţele conducerii exercitate de cei mai capabili cetăţeni desemnaţi în funcţii publice, iar de la democraţie, libertatea de care se bucură poporul în această formă de guvernământ[5]. Dintre cele trei regimuri, în forma lor tipică, nedegenerată, ar opta pentru regalitate, cu condiţia ca regele să fie drept[6].

Enunţând utopic virtuţile unei a patra forme de guvernământ, Cicero formulează, de fapt, principiul separaţiei puterilor în stat, anticipând, în acest fel, distribuirea puterii la trei magistraturi distincte care vor exercita puterea în mod specializat şi separat una de alta[7].

---

[1] *Cicero*, Republica, în Opere alese, vol. II, Ed. Univers, Bucureşti, 1973, p. 168.

[2] Ibidem, p. 169.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem, p. 173: „Ai dreptate când mă întrebi pe care o apreciez mai mult (formă de guvernământ, n.n.), căci pe niciuna dintre ele, luată în parte, n-o admit; fiecăreia dintre ele îi pun mai presus acea formă care este alcătuită din toate trei".

[5] Ibidem: „Astfel, regii ne atrag prin iubirea lor faţă de supuşi; optimaţii, prin judecata lor chibzuită, poporul prin libertate, încât, comparând aceste forme de guvernământ, ţi-e greu să alegi pe una pe care ai prefera-o".

[6] Ibidem: „Există în numele de rege ceva părintesc; parcă ar fi vorba de un tată care se îngrijeşte de copiii lui şi-i apără (...) dându-şi silinţa să-i întreţină ca cel mai bun şi cel mai capabil om".

[7] „Aşa stând lucrurile, dintre cele trei forme primitive de guvernământ, regalitatea e cu mult cea mai bună; dar şi mai bună decât regalitatea va fi acea formă echilibrată rezultată din

Trebuie subliniat că în cultura civilizației ateniene și romane, analiza formelor de guvernământ a preocupat în cea mai mare măsură oamenii politici, precum și filozofii sau cei care s-au evidențiat în alte științe umaniste. Xenofon, de pildă, a făcut o analiză atentă a regimurilor aristocrate ca și a celor populare, fiind conștient, la rândul său, de avantajele, cât și de dezavantajele diferitelor forme de guvernământ. La fel ca și alți autori, acesta leagă trăsăturile acestora de caracterul celor care asigură cârmuirea, ca și la statutul social al celor care conduc. În concepția sa, o bună guvernare depinde de modul concret în care este condus *polisul*, de raporturile existente între nobilime (aristocrați, oligarhi) și popor. În finalul analizei sale întreprinse cu privire la statul atenian, Xenofon este adeptul unei forme de guvernare care să îmbine conducerea exercitată de nobili cu atragerea poporului la anumite acte de conducere[1].

§3. Clasificarea regimurilor politice în doctrina constituțională a secolului al XVIII-lea

Denumit pe drept cuvânt „Secolul luminilor", secolul al XVIII-lea a fost secolul în care noua distribuire a bogățiilor generate de expansiunea economică a burgheziei occidentale, antrenează o nouă distribuire a puterii politice. Cu alte cuvinte, progresul economic a generat progresul politic, pentru că o nouă distribuire a puterii politice însemna înlăturarea absolutismului monarhic. Burghezia secolului al XVIII-lea cucerește puterea economică și revendică puterea politică. În lupta pentru cucerirea puterii politice nu armele dețin puterea, ci ideile politice ale secolului al XVIII-lea sunt strâns legate de evoluția economică și socială a societății. Forța lor de penetrare în conștiința noii clase este amplificată de caracterul nepopular al unor măsuri luate de monarhie.

Printre cei mai remarcabili exponenți ai noii gândiri politice se situează la loc de frunte Montesquieu și Rousseau.

În concepția politică a lui Montesquieu, regimurile politice pot fi împărțite, din punct de vedere tipologic, în: regimuri republicane; regimuri monarhice, regimuri despotice. „Pentru a cunoaște natura lor este de ajuns să avem ideea pe care o au despre ele oamenii cei mai puțini instruiți. Eu plec de la trei definiții – spune autorul – sau, mai degrabă trei fapte și anume: guvernământul republican este acela în care întregul popor

---

combinarea celor trei forme, cele mai bune, de stat. Căci e bine într-un stat să existe o putere supremă și regală; să existe o altă putere care să fie atribuită autorității cetățenilor de frunte și, de asemenea, anumite lucrări să fie lăsate și la voia mulțimii" (ibidem, p. 180).

[1] Nu există stat în care nobilii să nu dușmănească oamenii din popor, oameni lipsiți de experiență, dezordonați, răi și înclinați spre fapte nesăbuite, care de multe ori se naște din sărăcie. Nobilii rareori nesocotesc legile, iar abaterile săvârșite de ei sunt puține, străduindu-se să fie conștiincioși în îndeplinirea obligațiilor impuse unui om cinstit. Se poate obiecta că acordarea libertății oricui de a lua cuvântul și de a ocupa un loc în consiliu a fost o greșeală. Acestea ar fi trebuit rezervate pentru cei mai străluciți, floarea comunității. Este însă înțeleaptă și măsura luată pentru a lăsa și pe omul din popor să-și spună cuvântul, căci dacă libertatea cuvântului și luarea unei hotărâri ar fi privilegiul nobililor aceștia ar căuta să asigure un trai fericit numai pentru cei de-o seamă cu ei, în dauna poporului; dimpotrivă, omul de rând, când ia cuvântul, își dă osteneala să găsească soluții convenabile pentru el și ai lui" (*Xenofon*, Statul spartan, Statul atenian, Ed. Best publishing, 2001, p. 33, 34).

sau numai o parte a lui deţine puterea supremă; cel monarhic este acela în care conduce unul singur, dar potrivit unor legi fixe şi dinainte stabilite; pe când cel despotic, unul singur, fără vreo lege şi fără vreo regulă, mână totul după voinţa şi capriciile sale".[1]

Montesquieu distinge pe de-o parte natura fiecărui tip de guvernământ, iar pe de altă parte, principiul său de funcţionare. Deosebirea care există între natura guvernământului şi principiul său, constă în aceea că natura îi imprimă caracteristicile definitorii, iar principiul îl face să acţioneze. Tipologia stabilită de Montesquieu este întrucâtva abstractă şi greu de aplicat la vreunul dintre regimurile existente în vremea sa: de pildă, el nu făcea nicio deosebire între guvernământul republican democratic şi guvernământul republican aristocratic (puterea suverană revenea unui anumit număr restrâns de persoane). Din întreaga sa operă rezultă că Montesquieu era mai puţin preocupat de formele de guvernământ decât de instituţiile politice. Montesquieu îşi construieşte doctrina separaţiei puterilor pornind de la moravurile manifestate de guvernanţi care exercită puterea prin instituţiile politice.[2]

La rândul său, Rousseau reia într-o formă simplificată clasificarea făcută de Aristotel şi distinge la fel ca acesta, trei categorii de regimuri: democraţia directă, monarhia, aristocraţia. Rousseau este adeptul unei democraţii pure în care deţinătorul de drept al puterii ar trebui să coincidă deplin cu cel care o exercită de fapt.[3] Rousseau face aici dovada unei gândiri abstract-raţionaliste ruptă de condiţiile social-istorice, de contradicţiile de clasă, de interesele politice diferite, a unui raţionament utopic. În realitatea socială, Rousseau nu putea găsi un regim politic democratic care să se încadreze în tiparul stabilit de el. De altfel, chiar în vremea aceea era clar că niciun popor nu s-ar fi putut reuni în ansamblul său pentru a se autoguverna. Această imposibilitate a stat la baza formulării principiului reprezentării poporului – principiu respins de Rousseau pe motiv că suveranitatea poporului este inalienabilă şi indivizibilă şi ca atare nu poate fi transmisă unui individ şi niciunui grup.

„Dacă ar exista un popor de zei el s-ar guverna democratic. Un guvernământ atât de perfect nu se potriveşte oamenilor".[4]

În ultimă instanţă, Rousseau nu este departe să accepte, la fel ca şi Montesquieu că forma de guvernământ trebuie să depindă de situaţiile social-istorice concrete şi că ar fi absurd să se impună oriunde o soluţie unică. De asemenea, Rousseau îşi dă seama, ca şi Montesquieu de altfel, că moravurile politice pot impieta asupra instituţiilor de guvernământ. De aceea, îşi îndreaptă atenţia spre educarea oamenilor în spiritul solidarităţii cu corpurile civile.[5]

Este interesantă concluzia la care ajunge Hegel în Prelegeri de filosofie a istoriei, după analiza condiţiilor geografice de evoluţie a istoriei universale. „Istoria universală, apreciază filosoful german, se deplasează de la Est la Vest. Din punct de vedere al formelor de guvernământ, Orientul a ştiut şi ştie că doar un *singur om* este liber,

---

[1] *Montesquieu*, Despre spiritul legilor, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, p. 18.

[2] *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 396. A se vedea şi *F.P. Bénoit*, Montesquieu inspirateur des Jacobins, Revue du droit public et de la science politique en France et à la l'étranger nr. 1/1995.

[3] *O. Trăsnea*, op. cit., p. 178, 179.

[4] *J.J. Rousseau*, Contractul social, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 183.

[5] *J. Touchard*, op. cit., vol. II, p. 427.

lumea greacă şi romană, că *unii* oameni ar fi liberi, în timp ce lumea germană ştie că *toţi* oamenii sunt liberi. Astfel, prima formă pe care o întâlnim în istoria universală este *despotismul,* a doua *democraţia* şi *aristocraţia,* iar a treia *monarhia".*[1]

§4. Clasificarea regimurilor politice în Principatele Române: Ţara Românească şi Moldova

Preocupări teoretico-filozofice privind formele de guvernământ („politicească oblăduire") pot fi întâlnite şi în cele două Ţări Româneşti pe parcursul secolului al XVIII-lea şi mai ales la începutul secolului al XIX-lea.[2] Trebuie subliniat că opţiunea pentru una sau alta dintre formele de guvernământ se raporta la încercarea boierimii de a înlocui regimul fanariot, considerat despotic, tiranic, fie cu o formă de guvernare de tip nobiliar, un stat boieresc sau republică aristocratică opusă monarhiei absolutiste, tipică pentru secolul al XVIII-lea, fie cu o monarhie ereditară în care puterile domnitorului să fie limitate.

Astfel, I. Tăutu, autorul Constituţiei Cărvunarilor (1822) consideră că formele de guvernământ depind de nivelul de dezvoltare istorică, de gradul de civilizaţie al fiecărui popor şi că ele nu pot fi unice, identice sau imuabile.[3] Surprinde prin actualitatea ei această concepţie formulată la începutul constituţionalismului european modern. Un alt cărturar, Simion Marcovici, contemporan cu Ionică Tăutu, clasifică formele de guvernământ („oblăduiri") în funcţie de gradul lor de utilitate obştească. Alt autor distinge monarhia constituţională, aristocraţia şi republica ca forme „care sunt aşezate numai pe folosul de obşte" şi tirania, oligarhia şi ohlocraţia „în care acest folos se socoteşte întru nimic.[4]

În studiul său asupra formelor de guvernământ, Marcovici consideră că cea mai bună alegere pe care o pot face oamenii în momentul încheierii contractului social este monarhia constituţională care prezintă avantajul faţă de celelalte „oblăduiri" că se întemeiază pe respectul legilor. În opinia sa, poporul ar opta pentru republică, iar aristocraţia (boierimea) pentru un regim oligarhic.[5] În opinia cărturarilor români, influen-

---

[1] *Hegel,* Prelegeri de filosofie a istoriei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1997, p. 100.

[2] Pentru circuitul valorilor culturii politice clasice în Principatele Române este semnificativă tipărirea la Bucureşti în 1678 de către mitropolitul Varlaam, sub titlul *Cheia înţelesului,* a unei culegeri de predici ale călugărului Ioanichie Haleatovsky, în care se precizează că „în trei chipuri iaste biruinţa lumii: una se cheamă monarhia, a doua aristocraţia, a treia democraţia. Monarhia iaste acolo unde numai un om împărat, sau craiu, sau alt puterneac stăpâneşte şi biruiaşte cu toată ţara aceaea şi, ce va face, aceaea face, netemându-se, nici întrebând de nimea. Aristrocraţia iaste acolo unde biruiesc şi stăpânesc oamenii mulţi. Unii ca aceia sunt boiarii sau sveatnicii, carii biruiesc fieştece ţară şi, cu svatul lor, stăpânesc cu toţii. Iară democraţia acolo iaste unde toţi oamenii, cât sânt, stăpânesc şi biruiesc şi, adunându-se toţi, pre fieştecine judecă şi-l ceartă, după vina lui, şi fac războiu şi pace cu fieştecine pentru ţara lor" (Cheia înţelesului, Libra, Bucureşti, 2000, p. 65; pentru detalii, a se vedea *D. Barbu,* Democraţia în româneşte. Istoria veche a cuvântului, Revista Română de Ştiinţă Politică nr. 4/2002).

[3] A se vedea *E. Vârtosu,* Les idées sociales et politiques apud *I. Tăutu,* Revue roumanie d'histoire nr. 2/1965, p. 268.

[4] *S. Marcovici,* Idei pe scurt asupra tuturor formelor de oblăduiri, 1830, p. 125.

[5] Ibidem, p. 171-174; *V. Georgescu,* Ideile politice şi iluminismul în Principatele Române, Ed. Academiei, Bucureşti, 1972, p. 99 şi urm.

ţaţi în special de vicisitudinile regimului fanariot, pot să apară forme de guvernământ nenaturale cum ar fi despotismul, identificat cu domniile fanariote.

Dionisie Fotino, analizând regimul politic fanariot, consideră că acesta „cu încetul seacă toate izvoarele vieţii, staţionează şi împiedică toate organele sufletului şi ajunge în cele din urmă a aduce staţionare mortifică în tot corpul social."[1]

Atât Fotino cât şi călugărul N. Rîmniceanu considerau că forma de guvernământ în Principatele Române era monarhia, care nu se deosebea esenţial de tipul monarhiei europene, fiind o variantă regională a acesteia.[2] Forma de guvernământ în Moldova, ca şi aceea a Ţării Româneşti se distinge de cea a monarhiilor europene numai prin aceea că domnul este supusul sultanului.[3] Chiar în Legiuirea Caragea se foloseşte formula „Regimul monarhic al Ţării Româneşti".

Pentru cărturarii români, forma de guvernământ a Principatelor în secolul al XVIII-lea era monarhia, în care monarhul era supus Imperiului Otoman.

Absolutismul are vechi tradiţii în trecutul românesc şi autoritatea domnească nu i-a modificat în esenţă caracterul.[4] D. Cantemir este şi autorul unei lucrări de filozofie a istoriei consacrată monarhiei, intitulată Monarchiarum phyisica examinatio[5], în care argumentează ciclul naşterii, maturităţii sau creşterii naturale şi pieirii monarhiilor. În tratatul încheiat în 1711 cu Rusia – redactat în întregime de domnitorul moldovean – acesta prevede în art. IV întemeierea în Moldova a unei dinastii ereditare în care „după vechiul obicei moldovenesc toată puterea să fie la domn" (art. VI).[6] În Descrierea Moldovei Cantemir încearcă să pună bazele ideii absolutismului monarhic în Moldova în care domnii în „afară de Dumnezeu şi de sabia lor nu recunoşteau pe nimeni mai puternic în ţara lor; nu erau legaţi faţă de niciun participant străin, fie ca vasali, fie prin jurământ de credinţă; războiul, pacea, viaţa, moartea şi bunurile tuturor locuitorilor depindeau de voia lor şi domnul putea hotărî despre acestea toate după vrerea lui, drept sau nedrept, fără a i se împotrivi cineva".[7]

Chiar şi în perioadele în care Moldova intrase în sfera de influenţă a Turciei, „domnilor li s–a luat dreptul de a declara război, de a încheia pace, de a încheia tratate, de a trimite soli la principii vecini, în schimb li s-a lăsat întreaga libertate şi aproape aceeaşi putere pe care o avuseseră altădată, de a face legi, de a pedepsi pe locuitori, de a da boierimi şi de a lua, de a impune biruri, ba chiar de a pune în scaun episcopi şi altele de acelaşi fel".[8]

---

[1] *D. Fotino*, Istoria generală a Daciei, vol. III, Bucureşti, 1859, p. 144; *S. Marcovici*, op. cit., p. 153, 154.

[2] A se vedea *V. Georgescu*, op. cit., p. 100. Cărturarul călugăr N. Rîmniceanu, autor şi al unei Istorii a românilor, identifică într-o lucrare a sa, Cronica inedită de la Blaj, ca tipuri de monarhie imperiul, regatul şi ducatul. În concepţia sa, Principatele Române ar fi ducate.

[3] *D. Fotino*, op. cit., p. 239.

[4] *V. Georgescu*, op. cit., p. 100.

[5] *I.S. Firu,* Studii şi cercetări de bibliografie, vol. V, 1963, p. 273-276.

[6] Textul original al tratatului a rămas secret tocmai datorită opoziţiei boierilor la ideea unei dinastii cantemiriene ereditare şi a unei monarhii absolutiste. În textul tratatului redat în cronica lui Ion Neculce nu apare ideea monarhiei ereditare şi a regimului politic absolutist.

[7] *D. Cantemir*, Descrierea Moldovei, Ed. Academiei, Bucureşti, 1973, p. 123-124.

[8] Ibidem, p. 27.

Monarhia de tip viager a fost susținută de către domnitorul muntean A. Ipsilante, care a propus, printr-un memoriu trimis în 1775 împărătesei Rusiei, Ecaterina a II-a, introducerea domniei pe viață opusă sistemului fanariot al impunerii domnitorului de către sultani după bunul lor plac. Fiul domnitorului muntean, Constantin Ipsilante, preconiza chiar unirea celor două Principate într-un regat în care monarhul să fie desemnat pe baze ereditare[1]. În Moldova, domnitorul M. Sturdza era un adept convins al monarhiei și un adversar al republicii și al democrației care ar favoriza războaiele civile și confruntările sociale violente[2]. Sturdza propune și el o monarhie ereditară în care primul reprezentant al acesteia să fie ales de o Adunare Electivă formată din marea boierime[3].

Monarhia ereditară era preferată chiar și de domnitorii fanarioți, luminați ca o stavilă în calea luptelor dintre diferitele familii boierești care polarizau întreaga boierime în partide sau fracțiuni rivale.

Monarhiei absolutiste i se opune în cele două Principate tipul de monarhie limitată în care puterile domnitorului să fie controlate de marea boierime beneficiară a unor vechi privilegii (Statul boieresc)[4] sau să fie limitate prin dispozițiile unui act cu un conținut fundamental (monarhie constituțională). Teoria monarhiei constituționale s-a manifestat cu multă vigoare în ambele principate la începutul secolului al XIX-lea legată de necesitatea adoptării unui Regulament Organic.

Aripa cea mai conservatoare a boierimii de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, adversară fățișă a regimului fanariot a militat pentru instituirea unei republici aristocrate condusă de 12 boieri, reprezentanți ai marii boierimi moldovene începând de la rangul de vel-logofăt, șase având atribuții legislative iar alții șase atribuții judecătorești[5].

În Manualul bunului român, Bălcescu abordează problema suveranității, precizând că poporul reprezintă „adunarea tuturor oamenilor dintr-o țară"[6] și că statul în care poporul este suveran poartă denumirea de „republică democratică". Într-o astfel de republică, puterea de stat se află în mâinile poporului, iar acesta acceptă să fie condus de funcționarii aleși chiar de către popor. „Slujbașii" statului nu dețin însă puterea în nume propriu, ci „poruncesc numai în numele poporului"[7].

---

[1] În timp ce unii domnitori fanarioți erau adepții unui absolutism luminos, cum au fost Gr. Ghica în Țara Românească și M. Sturdza în Moldova, care se opuneau cererilor și memoriilor boierilor pământeni de a se limita autoritatea domnească, marile familii boierești luptau din răsputeri pentru redobândirea poziției politice pe care o avuseseră în secolul al XVII-lea.

[2] *V. Georgescu*, op. cit., p. 105.

[3] De fapt, propunerea de a fi numit în Țara Românească un principe străin datează din 1802. Într-un memoriu din 1829 se propunea chiar numirea unui principe din Germania de Nord.

[4] În 1782 aripa conservatoare a boierimii moldovene elaborează la Iași programul politic intitulat „Unirea boierilor pământeni" prin care susțin deținerea autorității centrale în detrimentul domnitorului numit de sultan (a se vedea *V.A. Ureche*, Istoria Românilor, vol. II, p. 317, 318). Adepți ai unui stat boieresc se manifestă și în Țara Românească.

[5] A se vedea Memoriul adresat împărătesei Rusiei, Ecaterina a II-a, în 1770, de către boierii munteni și moldoveni, în „Arhiva românească", vol. I, 1860, p. 202-210.

[6] A se vedea *Bălcescu*, Opere alese, vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură și Artă, București, 1950, p. 324.

[7] Ibidem, p. 325.

Bălcescu separă republica democratică de republica aristocratică, în care puterea este în mâna unor oameni, „numai că se cheamă nobili sau boieri"[1]. În privinţa Principatelor Române, se apreciază că acestea au fost un fel de republică, întrucât „slujbele, de la pârcălab până la domn, mai tot prin alegere se da"[2]. Principatele Române au constituit republici aristocratice, poporul fiind lipsit de drepturi.

Susţinând republica democratică, Bălcescu se declară adversar al republicii aristocratice, dar şi al monarhiei, preferând pentru români o republică democratică, adică un „stat astfel întocmit ca tot românul în vârstă legiuită să aibă glas la alegerea deputaţilor la Adunarea Obştească a ţării, care Adunare să fie însărcinată a face legile trebuincioase ţării şi a alege un om cinstit şi vrednic care să poarte grijă de cârmuirea trebilor ţării"[3].

În concepţia teoretică a lui Bălcescu, ideea de republică se completează fericit cu avantajele democraţiei. Dacă ţinem seama că Manualul bunului român este şi o lucrare de morală civică, înţelegem mai bine interesul pe care autorul îl acordă culturii politice a poporului. Întrucât, în opinia sa, poporul nostru nu este destul de luminat cu învăţătură, datorită tiraniei în care a trăit, el are trebuinţă de instituţii libere, ca să se poată lumina. În raport cu boierii poporul e mai puţin stricat decât aceştia şi l-a înzestrat Dumnezeu cu o înţelegere simplă şi dreaptă care îi ţine loc de învăţătură şi îl luminează despre interesele adevărate ale lui şi ale ţării[4].

Analizând programul Revoluţiei de la 1848 din Ţara Românească, Bălcescu emite opinia că prevederea cuprinsă în Program, potrivit căreia domnitorul urma să fie ales pentru un mandat de cinci ani „din toate stările societăţii" şi să-şi asume responsabilitatea (probabil în faţa Adunării reprezentative), nu răspundea cerinţelor unei republici democratice, ci uneia aristocrate, deoarece „domnia rămâne tot domnie şi orişicât vie înfrâna pe un domn, anevoie va fi a-l face pe el şi pe oameni a uita vechiul obicei, a-l opri d-a se crede, măcar uneori, stăpân al ţării din mila lui Dumnezeu"[5].

Soluţia la această alternativă este ca pe viitor constituţia să pună bazele unui „stat de cetăţeni liberi şi egali, sau deopotrivă unii cu alţii, fără domnie şi boierie"[6].

Bun cunoscător al ideologiei burgheze şi al practicii constituţionale franceze, Bălcescu se pronunţă în favoarea unei republici democratice, în care titular suveran al puterii este poporul, iar acesta îşi exercită puterea „prin slujbaşii aleşi de dânsul", adică prin reprezentanţii săi aleşi.

§5. Clasificarea regimurilor politice în epoca contemporană

Analiza sistemelor politice occidentale nu poate să ignore caracterul eterogen al naţiunilor care s-au format şi trăiesc astăzi în spaţiul european şi care prezintă tradiţii şi culturi politice diverse şi complexe. Dincolo de conceptul unei Europe unite, care a prins deja un puternic contur economic, instituţional şi monetar, se impune diver-

---

[1] Ibidem.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] Ibidem, p. 327.
[5] Ibidem, p. 326.
[6] Ibidem, p. 327.

sitatea națională care, nu de puține ori este de natură, cel puțin potențial, să producă divergențe. Interesele naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene alimentează și chiar stimulează tendințe centrifugale care, dacă nu amenință proiectul unei Europe unite, conservă „vechi inamiciții", putând deveni, în anumite condiții, surse de tensiune între guverne.

Tocmai de aceea, apare firească preocuparea analiștilor de a selecta și sistematiza diversitatea caracteristicilor politice, naționale, economice, sociale sau culturale specifice, acele trăsături care unesc statele europene și le definesc, dincolo de fizionomiile naționale proprii, ca un proiect comun al Europei unite. Pe baza acestor trăsături, luate în considerare de Adunările constituante, s-au construit structuri instituționale care sintetizează concepte ale democrației liberale, cum sunt libertatea, egalitatea, pluralismul, domnia legii, votul universal, alegerile libere și periodice ș.a.

Până la finele anului 1989, încercările de clasificare și tipologizare ale regimurilor politice contemporane, reflectau contradicția fundamentală între ideologia statelor democratice vest-europene și ideologia marxistă. Potrivit contradicției amintite, autorii occidentali distingeau regimurile politice democratice și regimurile politice marxiste.

Analiștii politici au întâmpinat unele dificultăți de încadrare categorială a unor instituții politice create sau adaptate artificial de către unele state în curs de dezvoltare, după modele luate din alte sisteme constituționale. Este cunoscut că nu în puține cazuri, doctrina și practica politică ale unor state africane, îndeosebi ale unora dintre noile state independente, au „împrumutat" și au aplicat concepții și metode de guvernare marxiste, deși acestea nu corespundeau, câtuși de puțin, cerințelor lor de dezvoltare socială și politică. „Atracția" acestor state, în special pentru modelul sovietic, s-a datorat mai multor cauze, dintre care pot fi menționate:

a) aversiunea statelor africane independente față de sistemul constituțional al fostelor puteri coloniale;

b) dorința unor guverne ale statelor africane de înfăptuire a unor programe sociale de anvergură, practică politică generalizată sub influența Uniunii Sovietice de către noile state socialiste din Europa Răsăriteană;

c) ajutorul politico-diplomatic acordat de statele socialiste tinerelor state africane pentru a-și consolida independența și pentru a căpăta un statut internațional prin admiterea lor în organizații internaționale, în primul rând în ONU;

d) asistența economică acordată de statele socialiste noilor state africane;

e) ajutorul militar acordat de unele state socialiste, îndeosebi de Uniunea Sovietică.

Toți acești factori, au îndepărtat o vreme unele dintre guvernele africane, de modelele occidentale de guvernare.

Marea varietate a statelor și a regimurilor politice contemporane, tehnocratizarea actului de conducere la nivel central și local, influența tot mai mare exercitată de către corpurile intermediare – partide politice, sindicate, grupuri de presiune – asupra guvernanților, conștientizarea de către păturile cele mai largi ale populației a rolului pe care sunt chemate să-l joace în statul de drept și, ca urmare, revendicarea de către ele a noi forme de participare la conducere, au avut ca rezultat adăugarea unor noi criterii de delimitare a unor regimuri politice de altele, constând în principal, în gradul de asigurare și în diversitatea formelor de participare a cetățenilor la conducere.

În aceste condiţii, principiul separaţiei puterilor care s-a bucurat de o mare audienţă din partea doctrinarilor, ca un criteriu de clasificare a regimurilor politice nu mai este suficient. Datorită acestui impas, se pune accentul din ce în ce mai mult pe natura raporturilor între guvernanţi şi cei guvernaţi, pe jocul politic între instituţiile guvernante, pe caracterul real al opoziţiei. Prin prisma unor asemenea „criterii-filtru", sociologul francez Raymond Aron distingea, în urmă cu aproape 30 de ani, regimul politic pluralist sau „constituţional-pluralist", caracterizat prin competiţia liberă şi legală a mai multor partide şi regimul de partid unic sau monopolist care caracterizează statele totalitare.

În funcţie de criteriile menţionate luate în ansamblu, în doctrina constituţională occidentală regimurile politice au fost astfel clasificate în trei categorii: regimuri politice pluraliste, regimuri politice dictatoriale sau totalitare; regimuri politice mixte. Această clasificare excesiv formalistă se întemeiază cu precădere pe caracterul modalităţilor, normelor şi principiilor de guvernare, apreciate, după caz, ca democratice sau, dimpotrivă, totalitare.

Se poate spune, în concluzie, că una dintre temele fundamentale ale gândirii politice a fost, din totdeauna, găsirea celei mai bune forme de guvernare, a guvernării perfecte, indiferent de numărul celor aflaţi la guvernare: un om, o elită politică minoritară în raport cu populaţia, sau majoritatea indivizilor grupaţi în stat. Niciunul dintre cei trei factori de putere nu a guvernat fără ajutorul unei birocraţii care poate fi inclusă în clasa politică propriu-zisă.

Dacă existenţa corpului de funcţionari este o constantă a formelor de guvernământ, observabilă din antichitate până în zilele noastre, rezultă că problema superiorităţii unei forme de guvernământ asupra altora pare lipsită de relevanţă, dacă se consideră că elita sau clasa politică nu are o voinţă proprie, ci îşi motivează deciziile politice pe expertiza unui grup de specialişti. Ca atare, „Binele comun" poate fi satisfăcut în orice formă de guvernământ, realizarea lui fiind raportată la gradul de satisfacere de către clasa politică, prin modul său de a guverna, sau altfel spus, prin calitatea şi eficienţa guvernării, a cerinţelor şi aspiraţiilor unei părţi cât mai numeroase a populaţiei.

§6. Regimurile politice pluraliste

Într-o accepţiune foarte generală, pluralismul defineşte starea de diversitate. Privit din perspectivă politică, pluralismul înseamnă existenţa diversităţii partidelor, forţelor şi grupărilor politice, a ideologiilor, opiniilor şi intereselor politice. După această observaţie formal-obiectivistă (diversitatea politică înseamnă existenţa mai multor partide), trebuie făcut pasul următor: trecerea de la obiectiv la subiectiv, adică înţelegerea diversităţii partidelor nu ca un fenomen social unitar ci ca entităţi individualizate, întemeiate şi călăuzite de principii şi norme proprii de organizare şi funcţionare, ale căror programe sau obiective sunt determinate de voinţa subiectivă a unor grupuri sociale sau a unor lideri.

Din această perspectivă, funcţia socială a unui asemenea regim politic constă în organizarea şi reglarea cadrului general de disputare a luptei politice pentru cucerirea şi exercitarea puterii. O democraţie pluralistă, dar insuficient consolidată şi neunitar reflectată la nivelul mentalităţii şi culturii politice, cu alte cuvinte, lipsită de com-

portamentul democratic al guvernanților și al celor guvernați, poate da naștere, pe fondul unei economii precare și al unui nivel de trai redus, la apariția unui „guvern indivizibil" format din marii afaceriști, care își vor aservi guvernul politic rezultat din consimțământul poporului. Guvernarea democratică riscă, în asemenea condiții, să fie compromisă, deschizându-se calea electorală pentru cucerirea puterii de către partide cu profil ideologic autoritar ori excesiv naționaliste sau controlării miniștrilor sau a unor parlamentari de către cercuri de interese economice interne și chiar internaționale, care capătă, în acest fel, acces la decizii ori politici publice.

Dintre principiile și normele pe care se bazează pluralismul politic, subliniem, îndeosebi, egalitatea juridică între partide, dialogul și consensul politic.

Egalitatea juridică înseamnă, între altele, că fiecare partid trebuie să întrunească aceleași condiții legale pentru a se înregistra și funcționa și că partidele au același statut electoral. Dialogul între partide presupune, în principal, respectul reciproc, circumscrierea luptei politice la dispute de idei și nu la confruntare violentă ș.a. Consensul semnifică participarea conștientă pe baza egalității juridice, a forțelor politice la viața și activitatea socială, pentru a asigura armonia acestei diversități care, la rândul ei, constituie premisa funcționării unitare a diversității înseși.[1]

Sintetizând elementele definitorii menționate, putem conchide că din punct de vedere conceptual *regimul politic pluralist reprezintă acel regim politic în care sunt înregistrate și funcționează mai multe partide, fiecare disputându-și în mod democratic și liber voturile electoratului și participând în condiții de egalitate juridică la competiția politică pentru cucerirea puterii.* Numai într-un astfel de regim politic se poate înfăptui în mod real principiul democratic al „guvernării poporului de către popor și pentru popor".

Cu un asemenea regim politic este identificată de obicei democrația liberală al cărei model teoretic a fost elaborat în prima jumătate a secolului al XIX-lea în cadrul doctrinei liberalismului politic. În circumstanțele relevate, pluralismul se manifestă sub următoarele aspecte:

a) *Pluralismul ideologic.* În orice sistem politic, pluralismul ideologic înseamnă manifestarea liberă și reală a diversității de opinii, dreptul la opinie, lipsa unei doctrine oficiale, acceptarea dreptului la critică, recunoașterea unei diversități de forme și metode de înfăptuire a dezvoltării sociale ș.a. Într-un sens general, prin ideologie se înțelege totalitatea ideilor, concepțiilor și teoriilor care reflectă într-o formă mai mult sau mai puțin sistematizată, generalizată, interesele și aspirațiile unor clase sau ale unor grupuri sociale determinate între altele de condițiile istorice obiective ale existenței acestora, precum și ale membrilor unor grupări politice.[2]

Din această perspectivă, ideologia politică se raportează în mod necesar cu predilecție la un anumit partid politic, tinzând să construiască un sistem coerent de idei, concepții, teorii în jurul programului său politic, precum și mecanisme corespunzătoare de implementare a acestora în plan social, în conștiința publică. Obiectivul spre care își concentrează atenția ideologia politică este, astfel, societatea în ansamblul său, fenomenele de putere în special. Aceasta, deoarece scopul oricărui partid este de a cuceri și exercita puterea și de a stăpâni în propriul interes fenomenele de putere.

---

[1] A se vedea *D. Petcu*, Pluralismul politic, Alternative '90 nr. 2/1990.

[2] Dicționar politic, Ed. Politică, București, 1975, p. 280.

Prin urmare, sarcina ideologiei politice constă în principal în fixarea obiectivelor luptei politice şi a mijloacelor politice corespunzătoare pentru înfăptuirea acestora. Circumscrisă în acest cadru conceptual, ideologia politică legitimează obiectivele, activitatea organizatorică şi, în ultimă instanţă, prestigiul social al unui partid, deoarece îi justifică prezenţa pe scena socială şi participarea în campania electorală în numele unui ideal identificat cu interesele generale ale unei societăţi date.

După cum observa prof. Ansart cu aproape două decenii în urmă, sistemul politic bazat pe votul universal, pe exprimarea în mod contradictoriu şi competiţional a opiniilor şi pe diversitatea partidelor, face posibilă şi necesară organizarea unui cadru de manifestare a opiniilor politice în funcţie de care partidele pot fi departajate unele de altele şi care permite indivizilor să opteze pentru un partid sau altul.[1] Ideologia claselor, grupurilor sociale se manifestă fie prin intermediul partidelor politice, caz în care capătă conotaţii politice, sau prin alte forme de acţiune socială cum ar fi: demonstraţii, mitinguri, adunări publice ş.a.

b) *Existenţa a două sau mai multe partide care funcţionează legal şi acţionează pentru cucerirea puterii* (adică participă la alegerile generale şi locale). Este esenţial ca partidele respective să participe în mod real la competiţia electorală, disputându-şi adeziunea liberă şi neviciată de abuzuri sau presiuni guvernamentale pentru susţinerea unui anumit partid politic. În condiţiile existenţei mai multor partide politice, dintre care numai unul participă la campania electorală, este evident că nu se poate vorbi de un regim politic pluralist.

c) *Existenţa unor organe diferite, fiecare exercitând o anumită putere – legislativă, executivă sau judecătorească.*

În regimurile pluraliste, organizarea politică a societăţii se întemeiază, printre altele, pe principiul participării poporului la exercitarea puterii politice. Scopul acestei participări a fost reliefat, printre alţii, de John Stuart Mill la sfârşitul secolului al XIX-lea. În lucrarea sa *Considerations on Representative Government*, autorul englez estimează că „Poporul îşi poate proteja drepturile şi interesele faţă de abuzurile guvernanţilor şi faţă de cei care influenţează sau controlează sistemul de guvernământ, numai dacă ei pot participa real la stabilirea conducerii guvernării".[2]

Contestate sau nu, pot fi identificate două modalităţi de participare a poporului la conducere: participarea directă şi participarea indirectă, alături de care este acceptată şi o modalitate semi-directă. Toate aceste trei modalităţi au o importanţă tipologică atât pentru democraţie în general, cât şi pentru regimurile politice în special. Cât priveşte legitimitatea lor, este unanim recunoscut că toate trei modalităţi îşi au originea în principiul suveranităţii poporului.

În ceea ce priveşte aplicarea lor în practica socială, autorii au minimalizat sau chiar negat importanţa uneia sau alteia dintre formele de participare. Astfel, s-a susţinut şi se susţine că democraţia directă nu a putut fi posibilă decât în condiţiile polisurilor greceşti cu o populaţie puţin numeroasă (câteva zeci de mii de cetăţeni cu drept de vot). Pornind de la surse istorice referitoare la *Secolul lui Pericle,* autorul american Ferdinand Lundberg apreciază că numărul persoanelor cărora li se recunoştea dreptul de a vota în Atena nu a depăşit niciodată 43.000.[3]

---

[1] *P. Ansart*, Les idéologies politques, PUF, Paris, 1974, p. 28-29, 102-114.

[2] *R. Dahl*, Democracy and its critics, Yale University, New Haven, 1989, p. 93.

[3] *F. Lundberg*, The Myth of Democracy, Carol Publishing Group, New York, 1989, p. 8-9.

În condițiile statului modern, cu o populație numeroasă și eterogenă din punct de vedere economic, social, politic, etnic, cultural și religios, democrația directă nu este posibilă. Acesta este motivul pentru care englezul J. Mill proclama în 1820 sistemul reprezentativ ca „o mare descoperire a timpurilor moderne". Principiul de bază al democrației reprezentative constă în învestirea de către popor a unor reprezentanți ai săi în cadrul unei proceduri electorale prestabilite, cu prerogative de conducere la nivel central și local. Pe plan teoretic, o asemenea învestire nu înseamnă nicidecum o renunțare sau o înstrăinare a suveranității, ci o delegare a acesteia pentru un anumit termen. Potrivit unei asemenea explicații, cei aleși, parlamentarii și, după caz, șeful statului ales prin sufragiu universal direct, reprezintă națiunea, în principal pe plan intern, dar și în relațiile internaționale.

În ceea ce privește democrația semi-directă, aceasta se justifică prin grija de a rezerva, totuși, poporului, un drept de a bloca exercitarea abuzivă de către reprezentanții săi a prerogativelor puterii, precum și de a-și manifesta eficient acordul sau dezacordul cu anumite acțiuni ale guvernanților sau de a hotărî în mod direct modul de soluționare a unor probleme deosebit de importante pentru activitatea statului. Forme ale democrației semi-directe sunt: inițiativa populară, referendumul și plebiscitul, revocarea celor aleși și a altor categorii de demnitari ori funcționari publici (revocarea mandatului de deputat a fost larg răspândită în sistemul de drept socialist). O variantă a revocării este prevăzută în recenta Constituție a României prin supunerea unui referendum popular a demiterii președintelui, ca efect al suspendării acestuia de către Camera Deputaților și Senat în ședință comună.

Deși guvernarea reprezentativă și-a cucerit pe deplin și irevocabil pozițiile în sistemele constituționale contemporane, în ultimele decenii se constată tot mai mult un curent de opinie foarte larg în favoarea democrației participative. În timp ce acest concept a fost utilizat propagandistic și demagogic în fostele state socialiste, inclusiv în programul de reforme introdus de Gorbaciov sub denumirea de „autoconducerea muncitorească", „autoconducerea socialistă" ca esență a „puterii sovietice",[1] în doctrina și practica politică a statelor occidentale, participarea cetățenilor la conducere s-a bucurat de o atenție deosebită[2].

O societate cu adevărat democratică trebuie să îndeplinească anumite criterii, în absența cărora guvernarea nu urmărește cu adevărat realizarea „Binelui Comun", ci interesele personale sau de grup ale Conducătorului. În primul rând, autoritatea publică care exercită în numele poporului suveranitatea, trebuie alcătuită din reprezentanți ai corpului electoral desemnați prin vot universal. În al doilea rând, alegerile parlamentare, ca și cele locale, trebuie să fie organizate periodic și să fie corecte, libere și secrete. În al treilea rând, cetățenii individual sau asociați în grupuri și organizații înființate legal, trebuie să se bucure de o neîngrădită libertate de exprimare a opiniilor politice și de altă natură și a convingerilor proprii. În al patrulea rând, cetățenilor să li se garanteze dreptul la informare asupra autorităților care servesc interesul public. În al cincilea rând, Guvernantul să recunoască și să aplice principiul pluralismului politic,

---

[1] *M. Gorbaciov*, Scrieri alese, Ed. Politică, București, 1987, p. 224-227.

[2] A se vedea, pe larg: *J. Naisbitt*, Megatendințe, Zece noi direcții care ne transformă viața, Ed. Politică, București, 1989, p. 234-273; *A. Toffler*, Al treilea val, Ed. Politică, București, 1983, p. 560-599.

în virtutea căruia partidele se pot înfiinţa în mod liber sau în condiţiile legii şi se bucură de o deplină egalitate din partea statului[1].

Sigur că pot fi adăugate şi alte criterii cum ar fi, garantarea constituţională a unui ansamblu corespunzător de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, crearea a cât mai multor categorii de funcţii publice, ai căror titulari se recrutează ca expresie a voinţei suverane a electoratului sau a parlamentului, antrenarea cetăţenilor, a societăţii civile la actul de conducere la diferite niveluri şi constituirea unui parteneriat între public şi privat în procesul de guvernare, descentralizarea puterii şi conferirea dreptului comunităţilor locale să gestioneze resursele materiale şi umane, renunţarea de către administraţia publică la o parte din atribuţiile clasice şi transferarea acestora prin instrumente juridice contractuale, unor instituţii private, transparenţa actului de conducere la nivel central şi local.

§7. Regimurile politice dictatoriale sau totalitare

De la început se impune o precizare: doar convenţional putem stabili un model teoretic de regim absolutist sau totalitar. Statele care au optat în secolul al XX-lea pentru regimuri dictatoriale au transpus acest regim la anumite realităţi politice, economice, naţionale, culturale şi confesionale. Practic, au existat atâtea modele câte state dictatoriale au existat. În istoria politică a statelor europene se invocă absolutismul francez ajuns la apogeu în timpul regelui Ludovic al XIV-lea, fără a se aminti dezvoltarea economică prodigioasă a Franţei din perioada domniei acestuia. Revoluţia burgheză din Franţa din 1789 a introdus absolutismul revoluţionar impus prin violenţă şi teroare. Revoluţia bolşevică din 1917 a adoptat modelul unui stat absolutist adaptat la condiţiile istorice ale Rusiei de la începutul secolului al XX-lea.

Transpunând în plan politic conceptul de libertate, Marx aprecia că aceasta constă în transformarea statului dintr-un organism situat deasupra societăţii, într-unul cu totul subordonat ei.[2] Expresia folosită de Marx pentru a sublinia subordonarea statului de către societate avea în vedere – în stilul publicist al autorului – faptul că statul este dominat de oameni emancipaţi politic, adică de oameni, care stăpânesc pârghiile guvernării, participă la exercitarea puterii, oameni ale căror năzuinţe şi interese sunt asigurate de stat. La vremea la care Marx a scris aceste rânduri, este de presupus că acesta nu putea avea – şi nu a avut vreodată – reprezentarea exactă în plan istoric a configuraţiei „umaniste" a regimurilor politice socialiste.

Revendicate doctrinar de la „învăţătura marxist-leninistă", regimurile politice autoritare comuniste nu au reuşit niciodată să subordoneze statul societăţii civile şi nici nu şi-au propus, în realitate, acest scop. De fapt, regimurile politice comuniste, în care rolul principal îl deţinea partidul comunist, impus mai întâi prin fraude electorale şi prin presiuni, şi măsuri coercitive ale puterii executive, şi-au subordonat societatea în ansamblul ei şi omul, ca cetăţean.

În general, în categoria regimurilor totalitare sunt grupate atât regimurile fasciste cât şi cele comuniste. Până la un punct, cuprinderea acestora într-o singură catego-

---

[1] A se vedea şi *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, 2003, p. 83, 84.

[2] *K. Marx, F. Engels*, Opere, vol. XIX, Ed. Politică, Bucureşti, 1964, p. 28, 29.

rie este justificată, argumente în acest sens fiind: anularea sau diminuarea substanţială a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, lichidarea opoziţiei şi adversarilor politici, impunerea unei doctrine oficiale, manipularea opiniei publice prin discursul ideologic demagogic, întărirea aparatului represiv etc. Între regimurile fasciste şi comuniste sunt, însă, şi deosebiri importante, de pildă în ceea ce priveşte baza economică şi chiar caracterul represiunii politice. În regimurile politice comuniste, baza economică a puterii o constituie relaţiile de producţie întemeiate pe proprietatea statului asupra celor mai importante mijloace de producţie, în timp ce regimurile fasciste au păstrat proprietatea privată.

Trebuie subliniat, aşadar, că existenţa unui regim politic totalitar nu este condiţionată de o anumită bază economică. În epoca contemporană, regimurile politice totalitare instaurate în Europa după primul război mondial Rusia Sovietică, Ungaria, Italia, Germania, şi apoi după al doilea război mondial (în ţările cu democraţie populară), cele din America Centrală şi America de Sud, din Asia, Africa, s-au întemeiat pe structuri economice diferite – aflate ele însele în stadii diferite de dezvoltare – au socializat sau nu principalele mijloace de producţie.

De asemenea, existenţa regimului politic totalitar nu este condiţionată nici de o anumită structură socială. Dacă regimurile totalitare interbelice se bazau pe vârfurile reacţionare ale burgheziei în Germania şi Italia sau şi pe exponenţii marilor proprietăţi latifundiare în Ungaria hortystă, regimurile comuniste se „bazau" pe clasa muncitoare şi în unele ţări şi pe ţărănimea cooperatistă.

Toate regimurile totalitare au avut tendinţa de a lichida sau diminua substanţial pluralismul politic şi au pus în practică această tendinţă ridicând-o la rangul de politică de stat. În regimurile totalitare, statul lichidează societatea civilă, impunând monopolul conducerii exercitate de un lider despotic, care concentrează prerogativele puterii şi ale autorităţii publice. Concentrând puterea în mâinile sale, statul se depărtează din ce în ce mai mult de membrii societăţii şi se transformă într-un monolit care nu recunoaşte decât legitimitatea sa conferită nu de popor, ci proclamată de un lider sau de o elită guvernantă în numele poporului.

§8. Caracteristici ale regimurilor totalitare

a) În fruntea regimurilor totalitare se află un lider politic care impune o conducere „de mână forte" şi nu împarte puterea cu nimeni, deşi formal aparatul de stat este structurat pe verigile cunoscute (este totuşi posibil ca parlamentul să fie dizolvat). Horty în Ungaria, Musollini în Italia, Hitler în Germania, Pinochet în Chile, Franco în Spania, liderii comunişti au impus o conducere despotică în care „forţa legii" era înlocuită cu „legea forţei".

b) Programul politic de guvernare totalitară este fundamentat ideologic printr-o doctrină oficială şi dominantă, orice altă ideologie fiind contestată şi în ultimă instanţă înlăturată.

c) Decizia politică se concentrează la vârful piramidei structurilor de partid care dobândesc trăsăturile unui „partid-stat".

d) Cele mai multe regimuri politice autoritare au degenerat în dictaturi.

Aceste caracteristici ale regimului totalitar nu sunt în esenţă diferite de trăsăturile definitorii ale statelor europene absolutiste din secolele al XVII-lea şi al XVIII-lea, între care menţionăm:

a) autoprezentarea suveranului ca uns al lui Dumnezeu, de unde decurge dreptul regal de a decide asupra vieţii supuşilor săi şi mărinimia sa;

b) dreptul de întreţinere confesională a principelui;

c) subjugarea grupurilor de putere concurente, în special a clerului şi a stărilor;

d) dezvoltarea unui aparat birocratic, structurat ierarhic şi supus unor reguli formale şi care funcţionează ca o instituţie independentă de persoane care îndeplinesc efectiv serviciul public;

e) înfiinţarea şi întreţinerea unei armate regulate aflată la dispoziţia conducătorului[1].

§9. Regimurile politice comuniste

Ca variante ale regimurilor totalitare, aceste regimuri politice au, dincolo de deosebirile nesemnificative rezultate din acţiunea politică de implementare a unui model de guvernare autocrată într-o societate bazată anterior pe tradiţii constituţionale şi concepţii politice pluraliste, pe standarde de conduită democratică, o serie de trăsături proprii, dintre care unele sunt comune tuturor regimurilor totalitare. Regimurile sau sistemele politice comuniste au fost activate şi motivate, fiecare în funcţie de condiţiile concret-istorice, social-economice, politice existente în fiecare ţară în care au fost introduse.[2]

În procesul de transplantare a modelului sovietic de regim politic şi de evoluţie a acestuia în fiecare ţară care l-a integrat, pot fi distinse mai multe etape. În prima etapă a acestui proces, toate statele socialiste „înaintau" triumfal şi unitar pe drumul socialismului, cu excepţia Iugoslaviei. În general „împrumutul" s-a produs începând cu anii 1946-1947. Până în anii 1956-1957, toate regimurile politice comuniste „semănau" mult unele cu altele şi toate cu modelul sovietic. După contrarevoluţia din Ungaria şi evenimentele din Polonia în anul 1956, se înregistrează o modificare a unor forme şi metode de guvernare (o uşoară diminuare a represiunii sociale), poate şi sub influenţa unei încercări de destalinizare făcută de Hruşciov, noul lider sovietic ales după moartea lui Stalin.

După anul 1968 – anul invadării Cehoslovaciei şi al acutizării dezacordurilor între România şi partenerii acesteia din Tratatul de la Varşovia pe motive militare şi de contestare a hegemonismului sovietic (acţiune începută de P.C. Chinez la care s-a raliat P.C.R. îndeosebi după 1964) – se poate spune că regimul politic din fiecare ţară comunistă, păstrându-şi neschimbate trăsăturile esenţiale, a căpătat şi alte conotaţii, generate de schimbările intervenite în programele politice ale fiecărui partid comunist, ca şi de raporturile statelor respective cu Uniunea Sovietică, precum şi de climatul politic general de destindere înregistrat pe arena internaţională. Schimbările respective au fost motivate însă şi de noua strategie economică a fiecărui stat socialist şi de raporturile sale de cooperare economică şi financiară cu statele occidentale şi organizaţii internaţionale.

---

[1] *H. Schulze*, Stat şi naţiune în istoria europeană, Ed. Polirom, Iaşi, 2003, p. 73.

[2] În prezentarea regimurilor politice comuniste avem în vedere, îndeosebi fostele state socialiste din Europa Răsăriteană şi Centrală; nu ne vom referi deci în mod direct la regimul stalinist deoarece într-un fel sau altul, având funcţia unui model, acesta s-a regăsit în statele la care ne referim.

Anul 1989 a fost anul crahului politic şi ideologic al comunismului. Fostele state socialiste au declanşat un proces de lichidare a structurilor de guvernământ comunist şi au înlocuit regimul politic totalitar cu regimul politic pluripartidist, democratic.

§10. Caracteristici ale regimurilor politice comuniste

Toate regimurile comuniste au avut pe lângă trăsături proprii inconfundabile ale regimurilor totalitare, anumite note definitorii comune. Acestea pot fi identificate într-o măsură sau alta la nivel constituţional, al legislaţiei ordinare, în programele politice ale partidelor comuniste, în statute şi metodele muncii de partid din fostele state socialiste, în aparatul de stat central şi local. Ceea ce este mai grav, este faptul că unele dintre ele au pătruns în conştiinţa politică şi fizionomia socială ale unor categorii ale populaţiei, ale unor indivizi, influenţându-le comportamentul[1]. Dacă în regimurile politice democratice luptă pentru cucerirea puterii se face prin scrutin electoral şi prin confruntarea programelor politice concurente prezentate de partide, în regimurile totalitariste, nu există o confruntare electorală reală, o pluralitate de programe şi ideologii, lupta pentru putere desfăşurându-se între liderii care îşi dispută poziţii cheie în partid, ca pe această bază să-şi asume, fără consimţământul liber exprimat al alegătorilor funcţii de autoritate în stat. Cei învinşi în astfel de lupte interne în cadrul partidului totalitar erau denumiţi, în epoca stalinistă, trădători sau deviaţionişti „de la linia partidului", şi excluşi din viaţa politică sau chiar exterminaţi.

Pot fi identificate, printre altele, următoarele trăsături:

a) organizarea piramidală a puterii politice din treaptă în treaptă şi concentrarea prerogativelor decizionale la un pol al conducerii (în general la un singur lider care cumula funcţiile supreme în partid şi în stat);

b) desfiinţarea sistemului pluripartidist şi înlocuirea acestuia cu partidul unic; lichidarea opoziţiei politice;

c) existenţa unor proceduri electorale formale, în fapt nedemocratice, în sensul pe care conceptul democraţiei îl are în doctrina liberalismului politic şi instituirea unei monarhii de tip comunist;

d) întărirea aparatului represiv al statului;

e) ridicarea teoriei absolutizării luptei de clasă la rangul de politică de stat şi extinderea în anumite perioade, a dictaturii proletariatului asupra celorlalte clase şi pături sociale;

f) stabilirea unei ideologii oficiale şi dominante, concomitent cu înregistrarea unui mare număr de indivizi în partidul comunist;

g) exacerbarea „prestigiului social" al liderilor până la cultul personalităţii;

h) drepturi şi libertăţi fundamentale formale, lipsa unor drepturi elementare (dreptul la grevă, dreptul de a călători);

i) socializarea principalelor mijloace de producţie.

§11. Regimuri politice autoritare (personale)

În afara regimurilor politice totalitare sau dictatoriale, indiferent care le-ar fi ideologia – naţional-socialistă, fascistă ori comunistă – pot exista şi regimuri autoritare

[1] *R. Florian*, Despre unele particularităţi ale regimului totalitar din România, Societate şi cultură nr. 1/1990.

sau *de mână forte*. Aceste forme de regim politic se caracterizează, în general, prin restrângerea unor drepturi cetăţeneşti, prin raţionalizarea excesivă şi marginalizarea parlamentului, îngrădirea pluralismului politic, concentrarea puterii politice în mâinile unui lider autoritar. Totuşi, între asemenea regimuri politice şi regimurile totalitare nu există identitate. Într-un regim politic autoritar, prerogativele conducerii statului sunt concentrate la factorul de putere, căruia i se subordonează legal sau *de facto* celelalte instituţii politice. În acest fel, decizia de guvernare este luată la un singur palier al puterii, ocolindu-se celelalte organisme constituţionale parlamentare şi chiar guvernul.

În practica constituţională contemporană au fost numeroase cazurile în care guvernanţi autoritari sau chiar dictatori au pretins că regimul politic pe care l-au instituit are caracter democratic sau constituie un tip special de democraţie[1]. Astfel, au fost considerate „democratice" democraţiile populare create în fostele ţări socialiste. Dar chiar şi în statele considerate cu adevărat democratice, gradul de democraţie diferă fără ca un anumit stat să fie mai democratic decât altul. În principiu, un sistem democratic de guvernământ trebuie să conţină în afara mecanismelor reprezentării, prin care sunt alcătuite autorităţile publice de suveranitate naţională, instrumente şi mecanisme prin care cetăţenii au posibilitatea reală de a fi consultaţi sau de a participa direct la luarea deciziilor politice importante care îi privesc, precum şi modalităţi de control cetăţenesc asupra autorităţilor publice în perioada dintre alegeri.

Este adevărat că regimurile de mână *forte* pot degenera în dictaturi, dar până la acest stadiu nu pot fi confundate cu acestea. Ele sunt determinate de factori interni şi externi, cum ar fi, de pildă, crize politice, pierderea prestigiului de către partidele politice, războaie civile ş.a.

În doctrină sunt apreciate ca regimuri autoritare, guvernarea Regelui Carol al II-lea în România, a Regelui Boris al III-lea în Bulgaria, a Regelui Alexandru în Iugoslavia, regimul conservator al lui Pilsudski în Polonia ş.a.[2]

§12. Regimurile politice mixte

Datorită relativităţii criteriilor materiale şi formale de clasificare a regimurilor politice, a dinamicii proceselor şi fenomenelor sociale ce caracterizează fizionomia şi conţinutul acestora, în practică pot fi întâlnite regimuri politice care întrunesc unele din trăsăturile distinctive, ale regimurilor pluraliste, precum şi ale celor autoritare sau totalitare. Este vorba de trăsături distinctive, dar nu esenţiale. În funcţie de anumiţi factori determinativi, de condiţiile social-istorice şi geo-politice, unele dintre regimurile politice la care ne referim tind să evolueze, la un moment dat, spre regimul politic de la care au împrumutat unele caracteristici. În acest proces, desigur, rolul liderilor politici interesaţi într-o asemenea apropiere poate fi determinant. Motivaţia receptării unui alt regim politic, precedată de adoptarea unora dintre trăsăturile sale, este foarte largă şi aproape întotdeauna legată sau determinată de factori externi. Istoria politică a Europei Răsăritene după cel de al doilea război mondial este un bun prilej de reflecţie asupra „exportului" de regim politic.

Practica constituţională a statelor, atestă că de cele mai multe ori regimul politic împrumutat şi apoi transplantat forţat nu a fost cel pluralist, democratic, ci cel totalitar.

---

[1] A se vedea *R.A. Dahl*, Despre democraţie, Institutul European, Iaşi, 2003, p. 97.

[2] *C.M. Delsol*, Les idees politiques au XXème siecle, R. Laffont, Paris, 1984, p. 205-218.

Este adevărat, după anul 1989, fostele state socialiste au abandonat regimul politic totalitar, dictatorial, în favoarea celui pluralist, democratic. Această trecere nu a fost precedată de receptarea de către fostele regimuri totalitare a unor trăsături proprii regimurilor pluraliste, a principiilor democrației liberale, chiar dacă în unele dintre aceste țări se încearcă acreditarea ideii că totalitarismul și dictatura „ar fi fost în altă parte". Realitatea demonstrează, însă, că în toate țările grupate tipologic în categoria țărilor socialiste, regimul politic a fost totalitar, cu toate caracteristicile și consecințele corespunzătoare. Că într-o țară sau alta totalitarismul a fost mai grav sau mai atenuat nu contează: el a fost antidemocratic și antiumanist în esența sa.

În cadrul regimurilor mixte se încearcă o îmbinare a libertăților democratice cu metodele de guvernare autoritară, încercându-se, cum spune prof. Charles Cadoux, să se evite primejdia unei democrații prea „deschise", simultan cu evitarea exceselor unui autoritarism „închis".[1]

Un astfel de regim politic denumit convențional cezarism democratic, a fost instituit în Franța în timpul primului imperiu napoleonean (1804-1814) și, de asemenea, în timpul împăratului Napoleon al III-lea (1852-1870).

Regimurile politice din timpul celor două imperii, au avut la bază unele dintre ideile reformatoare ale Europei de la sfârșitul secolului al XVIII-lea generate de Revoluția franceză de la 1789: suveranitatea națională; pluralismul politic; drepturile și libertățile cetățenești; libertatea presei ș.a. Aceste regimuri au permis însă, concentrarea puterii în mâinile suveranului și exercitarea discreționară a autorității publice, abuzuri ale administrației, marginalizarea sau reprimarea adversarilor politici, denaturarea procedurilor democratice de desemnare a reprezentanților Națiunii ș.a. Unii analiști politici au identificat trăsături ale unui asemenea tip de regim politic („cezarism democratic" sau „cezarism popular") și la regimul politic francez în timpul mandatului prezidențial al generalului De Gaulle.[2]

După primul război mondial, în Turcia a fost instaurat un regim politic autoritar care a pus capăt guvernării de tip absolutist a Imperiului Otoman. Noua clasă socială, burghezia, ai cărei lideri s-au format în spiritul democrației liberale europene, în special a celei franceze, a impus renunțarea formală la regimul autocratic al sultanilor în favoarea formei și metodelor de guvernământ bazate pe doctrina liberalismului clasic. Tradiția feudală de guvernare otomană nu a putut fi, însă, înlăturată în întregime și imediat, după proclamarea Republicii, astfel că stilul autocratic de conducere, propriu Imperiului s-a împletit o vreme cu un regim politic de inspirație franceză garantând drepturi și libertăți cetățenești.

Regimuri mixte pot fi instituite ad-hoc, accidental din motive de strategie politică (poate fi menționată în acest sens încercarea de relativă liberalizare introdusă în unele țări socialiste, cum ar fi Iugoslavia în timpul lui Tito, Cehoslovacia în timpul lui Dubcek, România între anii 1965-1971). În aceeași categorie pot fi incluse și unele dintre regimurile militare instaurate în deceniile trecute în state din America de Sud. Guvernele create în timpul acestor regimuri erau formate îndeosebi, din militari. Aceste regimuri politice au un caracter provizoriu, fiind înlocuite după încetarea cauzelor pentru care au fost instituite, în general, pentru soluționarea unor crize politice.

---

[1] *C. Cadoux*, op. cit., p. 426.

[2] *C. Debbasch și alții,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 174.

Capitolul II
Cadrul general al sistemului constituțional occidental contemporan

§1. Conceptul de sistem constituțional

Prin sistem constituțional se înțelege, *stricto sensu*, ansamblul coerent și armonios structurat al instituțiilor politice și al normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfințite în Constituție, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală. Se poate observa cu ușurință că definiția respectivă este dată dintr-o perspectivă exclusiv instituțională. Din această perspectivă, componentele sistemului constituțional sunt tocmai organismele de suveranitate națională, adică parlamentul, șeful statului (președinte sau monarh) și guvernul. Evident, un rol important în constituirea și funcționarea sistemului ca atare, îl au instanțele judecătorești și, într-o anumită privință, organismul însărcinat cu controlul constituționalității legilor.

Se poate observa că, așa cum l-am definit, sistemul constituțional cuprinde nu numai organismele învestite cu atribuții de suveranitate națională ci și mecanismele de guvernare, adică instrumentele de interferență și conlucrare a acestora.

Pentru o înțelegere mai cuprinzătoare a conceptului de sistem constituțional, necesară evidențierii caracteristicilor acestuia, includem pe lângă componentele sale instituționale, deja enunțate, normele și principiile constituționale care au o legătură organică cu procesul de guvernare. Ne referim în acest sens, în special, la normele constituționale referitoare la sistemul electoral, la cetățenie și la drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Componentele sistemului și mai ales funcțiile acestuia sunt determinate de factori naționali, de natură politică, economică, socială, precum și de condiții concret-istorice ale societății date.

Locul și rolul componentelor sistemului constituțional nu sunt însă întâmplătoare. Dimpotrivă, funcțiile acestora și interferențele între ele sunt reglementate în mod strict, în principal în constituție. Orice abatere de la normele constituționale care consfințesc raporturile între componentele sistemului este sancționată de organismele competente. Trebuie adăugat că orice disfuncționalitate apărută în cadrul componentelor respective afectează sistemul ca atare.

Fiecare component al sistemului constituțional și acesta în ansamblul său au un scop unitar: facilitarea guvernării potrivit intereselor generale ale națiunii. Actul de guvernare se înfăptuiește de către organismele de suveranitate națională prin intermediul instrumentelor, metodelor și normelor stabilite în acest sens în constituție.

Un sistem constituțional poate fi privit și din perspectiva valorilor politice pe care se bazează instituțiile de guvernare, a ideologiei unui partid politic sau a altuia care au avut un rol precumpănitor în elaborarea constituției.

De asemenea, unele sisteme constituționale reflectă preceptele și doctrina religiei oficiale a statului respectiv. De pildă, Constituția Arabiei Saudite adoptată după criza politico-militară din Golf, din anul 1991, ca și constituțiile unor state arabe și islamice, sunt inspirate din Coran.

Ceea ce conferă calitatea de sistem ansamblului de instituții investite cu prerogativele de guvernare, sunt în primul rând, raporturile de colaborare, de interferență existente între acestea. Datorită acestei permanente și organice cooperări a componentelor sale, un sistem constituțional funcționează fără perturbări.

În funcționarea sistemului constituțional sunt însă atrase și diferite organisme sociale (partide sau formațiuni politice, sindicate, organizații neguvernamentale, presa, precum și cetățeni).

Orice sistem constituțional are capacitatea de a se autoregla și adapta la cerințele noi sociale. O asemenea autoreglare și adaptare sunt posibile pe de-o parte, datorită stipulării chiar în constituție a unor norme și proceduri de revizuire a acesteia și, pe de altă parte, datorită perfecționării legislației generale sau a celei care reglementează direct diferite aspecte ale constituirii organizării sau funcționării unor instituții guvernante.

În afara capacității sale de autoreglare, orice sistem constituțional are și o capacitate de „autoapărare" față de factori social-politici perturbatori care ar intenționa să deregleze echilibrul constituțional, să contravină literei și spiritului constituției. O asemenea capacitate constă în combaterea încălcării constituției de către parlament și guvern prin adoptarea unor acte normative neconforme acesteia.

Activitatea de autoapărare a sistemului constituțional, în acest caz, este asigurată fie de un organism special (Consiliul Constituțional; Curtea Constituțională; Tribunalul Constituțional), fie de instanțele de judecată, pe calea controlului constituționalității legilor, adică prin verificarea conformității legilor cu dispozițiile constituționale. Evident, în viața socială pot apărea și alte cazuri de încălcare a constituției, dar acestea nu afectează sistemul ca atare. De altfel, ele sunt sancționate prompt prin procedura legală obișnuită. Un sistem constituțional care nu are capacitatea de autoapărare, care, de pildă, nu poate preveni sau înlătura prin mecanisme constituționale democratice, pericolul puciurilor sau al loviturilor de stat, își pierde credibilitatea în fața alegătorilor. Un astfel de sistem, devine extrem de fragil, putând fi înlocuit cu ușurință în anumite condiții politice ori militare cu regimuri autoritare sau dictaturi. Sistemul politic al României realizat după unirea celor două Principate Românești în 1859 este relevant în acest sens. Principele Alexandru Ioan Cuza a putut fi detronat în 1866. La fel, regența instituită după renunțarea la Tron a lui Carol al II-lea a fost înlocuită prin revenirea acestuia în țară în 1930. Regelui Carol al II-lea i s-a impus abdicarea de către generalul Ion Antonescu, care a fost înlăturat, la rândul său, la 23 august 1944 de către regele Mihai printr-o lovitură de palat, iar regelui Mihai I s-a impus abdicarea la 30 decembrie 1947.

În legătură cu capacitatea de autoreglare și autoapărare ale unui sistem constituțional, se mai poate pune problema eficienței sale sociale apreciate după cum sistemul respectiv asigură, evident în mod democratic, stabilitatea politică și ordinea socială ale unei societăți, stimulează progresul general al acesteia.

Pentru a evalua eficiența socială a unui anumit sistem constituțional, altfel spus, gradul în care acesta își îndeplinește funcțiile generale exprimate sintetic prin facilitarea guvernării democratice, indicăm, cu titlu de exemplu, un model de criterii, prezentat în doctrina constituțională americană:[1]

a) Sistemul permite tuturor grupurilor sociale accesul liber la guvernare? Instituțiile de guvernare răspund cu solicitudine cerințelor populației privind participarea la conducere?

b) Guvernantul este dispus să transpună în decizii politice cerințele sociale?

c) În procesul decizional, guvernantul încearcă să aloce în mod echitabil cât mai multor categorii sau grupuri sociale resursele sau produsele deficitare sau le distribuie selectiv unor grupuri favorizate?

d) Prin modul în care acționează, potrivit criteriilor menționate mai sus, guvernantul contribuie la întărirea legitimității sistemului constituțional, sau lipsa de eficiență socială a guvernantului se accentuează și mai mult?

e) Structurile de guvernare sunt capabile să asimileze și să utilizeze noi cunoștințe și tehnologii pentru a face față cerințelor presante ale vieții?

f) Structurile guvernante sunt capabile să se adapteze cu repeziciune schimbărilor intervenite pe plan intern și extern?

g) Guvernantul este capabil să înființeze organisme specializate pentru soluționarea unor probleme concrete, fără a-și pierde capacitatea de a le coordona în vederea înfăptuirii unor obiective de politică generală?

§2. Diversitatea sistemelor constituționale contemporane și criterii de tipologizare a acestora

Un sistem constituțional poate fi privit din mai multe puncte de vedere:

a) al *concepțiilor politice* ce stau la baza sa. În funcție de acest criteriu, putem distinge sisteme constituționale bazate pe concepțiile liberale și pe marile idei umaniste despre drepturile și libertățile cetățenești, pe principiile pluralismului politic și sisteme constituționale a căror doctrină politică și economică, se bazează pe concepția partidului unic, pe restrângerea drepturilor cetățenești sau pe favorizarea anumitor clase sau grupuri sociale și, respectiv, pe excluderea principiilor pieței libere și centralizarea întregii economii naționale;

b) al *raporturilor existente între puterea legislativă și puterea executivă*, îndeosebi, între parlament și șeful statului. În funcție de acest criteriu, distingem sisteme constituționale prezidențiale (Statele Unite ale Americii, aproape toate statele din America Latină și unele state din Africa), sisteme constituționale semiprezidențiale (Franța, Finlanda, Austria, Portugalia, Polonia, România, Bulgaria); sisteme constituționale parlamentare (Marea Britanie, Italia, Grecia, Germania, Elveția, Suedia etc.);

c) din punct de vedere al *doctrinei ideologice*. Distingem, astfel, sisteme constituționale întemeiate pe o ideologie oficială și dominantă (sistemele constituționale socialiste) și sisteme în care pluralismul ideologic este o componentă definitorie a societății civile (Franța, S.U.A., Marea Britanie, Spania, Elveția, Italia etc.);

---

[1] *R. Macridis* (ed.), Modern Political System. Europe, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 12.

d) al *metodelor de guvernare* (al regimului politic). Din acest punct de vedere distingem sisteme constituționale democratice și sisteme constituționale totalitare.

Într-o geografie juridică, putem distinge sistemul constituțional anglo-saxon caracterizat prin puternicul său pragmatism (Marea Britanie, Canada și Statele Unite ale Americii), sistemul constituțional european (Franța, Italia, Portugalia etc.), sistemul constituțional sud-american, în care, în general, forțele armate au avut un rol preponderent și au fost un factor de instabilitate politică, sistemul constituțional al statelor africane ș.a.[1]

Distingem, de asemenea, sisteme constituționale întemeiate pe principii ale religiei islamice și sisteme în care se regăsesc norme ale religiei creștine. În acest din urmă caz, nu se face demarcație între cultul ortodox și cel catolic.

Marea varietate a sistemelor constituționale contemporane, nu înseamnă, însă, și mari deosebiri între textele diferitelor constituții. Aceasta deoarece fantezia vocabularului politico-juridic al Adunărilor constituante poate fi un neajuns foarte grav pentru procesul de guvernare, de care ele sunt pe deplin conștiente. Iată de ce, în mod paradoxal, state mult deosebite între ele, state care practic nu au nimic comun din punct de vedere geografic, politic, național, militar sau religios, au constituții care formal seamănă mult unele cu altele. [2] Aceasta, pentru că într-o constituție se reglementează cadrul general al raporturilor politice, al fenomenelor și realităților sociologice existente, or acestea se regăsesc în forme diferite în fiecare țară. Astfel, toate parlamentele au în principal două funcții: funcția legislativă și funcția de control al executivului; din punct de vedere al formei de guvernământ statele sunt ori monarhii, ori republici; toate guvernele au sarcina de a organiza modul de executare a legilor votate de parlament; tratatele sunt semnate de șefii de state sau de guverne ori de diplomați sau miniștri ș.a.m.d. Toate acestea, sunt consacrate în formule standardizate, comune, cu mici variante lingvistice, tuturor constituțiilor.

Dintr-o atare varietate de sisteme constituționale, se poate desprinde sistemul occidental care înglobează într-o sinteză unitară trăsăturile sistemelor constituționale localizate geografic în Europa Occidentală. Vom observa, însă, că sistemul constituțional occidental este privit mai mult ca tip politico-juridic de sistem și nu ca un sistem raportat exclusiv la o zonă geografică. Astfel, trăsături ale sale sunt întâlnite, de pildă, în sistemul constituțional japonez, în cel canadian sau australian.

Ceea ce conferă specificitate categorială acestui sistem sunt fundamentele sale teoretice forjate într-un lung proces istoric și principiile pe care se bazează și care

---

[1] A se vedea *V.D. Zlătescu*, Mari sisteme de drept în lumea contemporană, Ed. De-Car-Complex, București, 1992, p. 9-30. Atragem atenția că atunci când ne referim la „geografia" sistemelor constituționale avem în vedere exclusiv dispozițiile de natură constituțională care configurează sau care contribuie la funcționarea sistemelor constituționale și la ansamblul normelor juridice care formează sistemul de drept. Clasificarea sistemelor de drept în lumea contemporană urmează a fi făcută potrivit altor criterii.

[2] Instituțiile politice ale unor popoare diferite și îndepărtate unele de altele, prezintă asemănări izbitoare. „Când descopeream în vechea legislație germanică o instituție politică o regulă, o putere, știam dinainte că dacă voi căuta bine, voi găsi ceva foarte asemănător, în substanță, în Franța și în Anglia și într-adevăr, așa se întâmplau lucrurile. Fiecare din cele trei popoare mă ajută să le înțeleg, mai bine pe celelalte două" (*A de Tocquevill*, Vechiul Regim și Revoluția, Ed. Nemira, București, 2000, p. 36).

sunt comune sistemelor naționale din Europa Occidentală, dar și unor state situate pe alte continente.

Iată, prin urmare, că se poate vorbi cu egală îndreptățire de un sistem constituțional occidental, dar și de sisteme constituționale occidentale. În acest din urmă caz, avem în vedere sistemele constituționale naționale de tip occidental.

Trebuie observat, de asemenea, că trăsăturile sistemului constituțional occidental au început să fie extinse după anul 1989 în fostele state socialiste, unele dintre ele situate în Europa Răsăriteană, așa cum, de altfel, ele au mai fost extinse în Portugalia în anul 1975 și în Spania în anul 1978.

Dincolo de diversitatea sistemelor constituționale contemporane, se poate încerca și o tipologizare a unora dintre ele în funcție de anumite criterii. Aceste criterii pot fi de natură geografică, politică, economică și chiar religioasă. În ceea ce privește tipologizarea sistemelor constituționale vest-europene, încercările de schițare a unor trăsături comune și în același timp distinctive pentru fiecare în parte sunt mai vechi.[1]

Dacă în ceea ce privește distincția dintre regimurile politice se iau ca reper de bază, în principal, metodele de guvernare, tipologizarea sistemelor constituționale se bazează pe criteriul separației puterilor. După cum separația puterilor este rigidă sau flexibilă, suplă, distingem sisteme constituționale prezidențiale și, respectiv, parlamentare.

În epoca contemporană, în afara Statelor Unite ale Americii care au fundamentat în doctrina constituțională și au instituționalizat pentru prima dată sistemul prezidențial, au adoptat acest regim statele din America Latină precum și unele state africane. În 1958 Franța a instaurat un regim semiprezidențial, ale cărei caracteristici au fost accentuate prin Reforma constituțională din 1962. După prăbușirea regimurilor politice totalitare comuniste, o serie de state printre care și România, au adoptat sistemul constituțional semiprezidențial.

În practică, sistemul prezidențial a fost aplicat în variante ce i-au denaturat conținutul. În statele Americii de Sud, de pildă, este evidentă o preponderență constituțională a președintelui, dar de cele mai multe ori echilibrul de forțe s-a înclinat în favoarea șefilor marilor comandamente militare. De aici și tradiția puciurilor militare în spațiul politico-geografic al Americii de Sud. În state africane care au grefat modelul prezidențial american pe tradițiile organizării politice tribale – incomplet atenuate de stăpânirea colonială – parlamentul are, în general, un rol mai redus; președintele este în unele cazuri și șeful guvernului, ceea ce îi conferă prerogative suplimentare, asemănându-l șefilor de trib din perioada anterioară colonizării.

§3. Fundamentele sistemului constituțional occidental contemporan

Uneori, dreptul constituțional al statelor occidentale a fost calificat, nu fără temei „drept constituțional clasic".[2] Aceasta, deoarece multă vreme principiile, instituțiile și metodele dreptului constituțional occidental au fost considerate ca bază a singurei

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Brimo*, A propos de la tipologie des regimes constitutionnels dans les democraties occidentales contemporaines, Melanges Cousinet, LGDJ, Paris, 1974.

[2] *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politques, Ed. Monchrestien, Paris, 1968, p. 6 și urm.

concepții politico-juridice globale aplicabile raporturilor între guvernanți și guvernați. Cu alte cuvinte, dreptului constituțional occidental i s-a atribuit o valoare universală. Prima breșă în această concepție a fost făcută după revoluția din Rusia în 1917; statul sovietic a preluat tradițiile guvernării autocrate țariste și a impus un sistem constituțional nedemocratic. Paradoxal, conducătorii statelor marxiste au pretins că sistemele constituționale socialiste erau profund democratice.

După cel de-al doilea război mondial, datorită împărțirii sferelor de influență postbelice, sistemul constituțional al fostei Uniuni Sovietice, s-a difuzat pe o arie geografică largă. Practic, după 1946-1947, din punct de vedere constituțional, statele lumii au putut fi împărțite în două mari categorii, după modelul împărțirii lumii în cele două blocuri militare: state cu un sistem constituțional de tip occidental (Statele Unite ale Americii, Canada, Australia, Japonia, statele vest-europene ș.a.) și state având sisteme constituționale marxiste.

Alături de cele două categorii principale menționate, mai puteau fi identificate sisteme constituționale ale statelor în curs de dezvoltare, precum și cele ale statelor din lumea a treia. Evident, și în cazul acestor subcategorii, puteau fi identificate, de pildă, sisteme constituționale ale statelor islamice, sisteme constituționale africane ș.a.

După anul 1989 în fostele state socialiste s-au produs schimbări constituționale fundamentale. Practic, sistemele constituționale marxiste au fost înlăturate, statele respective revenind la tradițiile lor constituționale anterioare instaurării regimurilor politice totalitare, comuniste. Totodată, în aceste state a fost declanșată o vastă acțiune politică și legislativă de aliniere a acestora la marile principii democratice și liberale înscrise în constituțiile occidentale și în general, la practica constituțională vest-europeană.

Mai mult, democratizarea rapidă și completă, potrivit standardelor constituționale vest-europene, a fostelor țări socialiste a fost condiția impusă de Comunitatea vest-europeană a acceptării acestora ca membri ai Europei.

Prin urmare, se poate spune că sistemele constituționale ale câtorva state care nu au renunțat încă la calea socialistă a dezvoltării sociale, și-au pierdut importanța categorială. Ele își păstrează trăsăturile tipologice în tipare cunoscute, dar nu mai formează o categorie, ci fiecare în parte constituie vestigii ale unei concepții politice nedemocratice.

Este motivul pentru care atenția noastră se concentrează pe cunoașterea și înțelegerea fundamentelor dreptului occidental în general, ale dreptului constituțional occidental, în special. Aceste fundamente reprezintă rodul unui îndelungat proces istoric, în care s-au sintetizat concepțiile politice progresiste elaborate de-a lungul secolelor de lupte ale popoarelor și națiunilor europene din Europa Centrală împotriva absolutismului și tiraniei, pentru recunoașterea drepturilor omului, ca și experiența și practica constituțională ale statelor din întreg spațiul geo-politic vest european.

Este fără îndoială că statele în cauză se deosebesc unele de altele, că au interese politice, militare, economice, naționale proprii, dar dincolo de orice deosebire, ele se aseamănă, în ceea ce ne privește, prin faptul că își întemeiază sistemul constituțional pe următoarele concepții principale:

a) concepția potrivit căreia „omul-cetățean" ocupă un loc central în plan politic și social, statul fiind dator să-i ocrotească viața, proprietatea, să-i respecte demnitatea,

libertatea și drepturile ce i se cuvin și îi sunt recunoscute prin constituție și documente internaționale;

b) principiul legalității;

c) ideea de libertate;

d) democrația și pluralismul politic;

e) separația puterilor și echilibrul existent între structurile de guvernare și, în general, echilibrul care există în societate;

f) importanța valorilor general-umane ale religiei și moralei creștine în întreaga viață socială.

3.1. Concepția occidentală despre „omul cetățean"

Această concepție este un produs istoric al unor teorii și practici sociale diverse, a unor metode de guvernare, de soluționare politico-juridică a raporturilor existente între stat și individ, a unor curente filozofice care au marcat dezvoltarea socială a continentului european din antichitatea elenă până în epoca modernă. Din marea diversitate a concepțiilor care au configurat din punct de vedere politic și juridic statutul individului, trei concepții sau curente de idei și-au conjugat eforturile pentru a defini, în epoca modernă, drepturile și îndatoririle acestuia, ca și rolul ce îi revine în progresul istoric. Cronologic, prima este de sorginte greco-latină și a tins să-i găsească omului un loc, rol și funcții în cadrul Cetății. Concepția clasică a gândirii politice grecești a consacrat individul ca *zoon politicon* – sau altfel spus, ca cetățean al unui *polis,* căruia îi revine deopotrivă dreptul și obligația de a participa la conducerea Cetății. Potrivit concepției lui Aristotel, „caracteristica adevăratului cetățean este că ia parte la funcția de judecător și de magistrat".[1] De fapt, după Aristotel, *polisul* (statul) reglementează viața cetățenilor săi prin legi, ceea ce face ca cetățeanul să nu-și aparțină sieși ci statului, pentru că el trebuie să dea ascultare legilor.[2]

După cum afirmă Aristotel în lucrarea sa *Politica*, omul este din natură o ființă socială"[3] și se situează ca un echilibru între zei și fiare, care exprimă „antisocialul din natură". Caracterul social al omului se întemeiază pe capacitatea acestuia de a vorbi rațional, de a-și gândi acțiunile și de a face judecăți de valoare asupra lumii înconjurătoare, precum și asupra vieții morale[4]. În lucrarea *Politica*, sintagma *zoon-politicon* (omul este un animal politic) se asociază în mod obligatoriu și necesar cu *politea* sau *polis* (cetate). Conceptul *zoon-politicon* folosit de Aristotel în *Politica,* nu poate fi separat de cel de *polis* (cetate). Între cele două concepte este o indisolubilă legătură. Dacă *zoon-politicon* definește instinctul social al omului, adică nevoia acestuia de a trăi în grup, de a se asocia cu semeni ai săi, polisul reprezintă cadrul social și politic în care oamenii trăiesc în mod organizat. Polisul are, astfel, rolul de a organiza și conduce grupurile sociale, folosindu-se pentru aceasta, printre altele, de drept. Rezultă astfel, că numai în cadrul organizat al societății, omul se distinge de entitățile

[1] A se vedea *Aristotel*, Politica, Biblioteca Politică, București, 1924, p. 96.

[2] *G. del Vecchio*, Lecții de filosofie juridică, Ed. Europa Nova, București, p. 56.

[3] *Aristotel*, Politica, Cultura Națională, București, 1924, p. 22.

[4] Ibidem, p. 22, 23: „Însușirea de a vorbi este caracteristică omului spre deosebire de toate vietățile, așa că singur el are simțirea binelui și răului, a dreptului și a nedreptului și a tuturor celorlalte stări morale. Comunitatea unor ființe cu asemenea însușiri creează familia și statul".

supranaturale (zeii), precum şi de fiare. Prin capacitatea sa de a vorbi raţional, omul se deosebeşte de fiare[1], iar prin cea de a raţiona şi de a-şi gândi şi evalua acţiunile, omul se aseamănă zeilor[2].

În acţiunile sale, omul *(care este cea mai nobilă dintre fiinţe)* trebuie să se întemeieze pe lege şi pe dreptate. Aristotel aşează legea la baza societăţii întrucât „dreptul nu este decât ordinea comunităţii politice"[3]. Cât priveşte dreptatea, autorul se rezumă la a atrage atenţia asupra efectelor nocive ale nedreptăţii[4].

Dacă pentru Aristotel omul este cea mai nobilă dintre fiinţe, având capacitatea de discernământ în viaţa publică şi de a evalua procesul politic desfăşurat de autorităţile statului, el însuşi fiind un virtual cetăţean – magistrat– la Platon individul trebuie să fie modelat în funcţie de forma de guvernământ (Constituţia) statului care la rândul ei este stabilită de un conducător[5]. Platon este adeptul formei de guvernământ aristocratice (statul condus de oamenii cei mai virtuoşi), democraţia nefiind guvernabilă datorită lipsei de pregătire a cetăţenilor.

În gândirea politică a lui Platon, conducătorii Republicii sunt recrutaţi din rândul aristocraţilor care şi-au dovedit prin exerciţiu şi studiu capacitatea de a cunoaşte şi de a conduce[6]. Ca atare, sarcinile conducerii statului sunt asumate de înţelepţi (filosofi), pe când cei ignoranţi trebuie să se supună.

Într-o societate politică ideală, magistraţii trebuie recrutaţi fiind selectaţi pe bază de examen, de pe o listă care va cuprinde persoanele cele mai respectabile. Într-un astfel de stat, cetăţenilor nu le este permis să se îmbogăţească în dispreţul legilor[7]. În dialogul între Kriton şi Socrate, Platon abordează tema datoriei cetăţeanului subliniind că cetăţeanul trebuie să se supună autorităţii statului şi legilor, chiar dacă acestea sunt nedrepte. La baza acestei concepţii, Platon lansează teoria că individul este o creaţie a statului[8]. În concepţia lui Platon, cetăţeanul nu este, însă, numai o creaţie a statului, ci robul său[9]. Din momentul în care un cetăţean conştientizează legăturile sale cu statul şi îi acceptă preeminenţa în raporturile cu acesta şi poziţia sa supraordonată faţă de ansamblul cetăţenilor, el trebuie să i se supună necondiţionat[10]. Platon face, în dialogul între Kriton şi Socrate, o distincţie clară între autoritatea statului întemeiată pe

---

[1] „Însă grai, are numai omul, dintre toate vietăţile" (*Aristotel*, op. cit., p. 22).

[2] *E. Pisier* (coord.), Istoria ideilor politice, Ed. Amarconi, Timiş.

[3] *Aristotel*, op. cit., p. 23.

[4] Ibidem: „După cum omul în perfecţiunea sa este cea mai nobilă dintre fiinţe, tot astfel, lipsit de lege şi de dreptate, este cea mai rea din toate; căci cel mai groaznic lucru este nedreptatea înzestrată cu arme; însă omul se naşte având ca arme fireşti inteligenţă şi voinţă fermă, care sunt foarte proprii a fi întrebuinţate în scopuri contrare".

[5] *Platon,* Legile, Ed. IRI, Bucureşti, 1995, p. 130.

[6] *E. Pisier*, op. cit., p. 15.

[7] *Platon*, op. cit., p. 168.

[8] Platon are aici în vedere că statul este clădit pe familii şi acesta ocroteşte căsătoria ca o instituţie în baza căreia se realizează reproducerea fiinţelor umane. De asemenea, Platon are în vedere şi sarcinile asumate de stat pentru educarea copiilor şi tinerilor. Prin urmare, omul este legat de stat atât din punct de vedere fiziologic, ca rezultat al actului de procreaţie ocrotit de stat, cât şi social, ca beneficiar al unui sistem general de instrucţie.

[9] *Platon*, Dialogurile, vol. I, Ed. Casei Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 93.

[10] Ibidem, p. 95.

convingere și prestigiul de care se bucură acesta în rândurile cetățenilor pentru tipul de guvernare pe care îl implică și constrângerea la care statul este îndreptățit să recurgă. Adept convins al regimurilor politice aristocratice, care își subordonează cetățeanul, Platon respinge ideea revoltei acestuia împotriva puterii dominatoare a statului. Mai mult chiar, Platon îndeamnă indirect cetățenii să nu răspundă nedreptăților săvârșite de stat cu alte nedreptăți[1].

Între cetățile-state grecești și cetățean *(polites)* se stabileau raporturi precise, la baza cărora existau drepturi și obligații reciproce. Cetățenii datorau supunere, ascultare cetății. În schimb, se bucurau de egalitatea în fața legii *(isonomie)* și de *isegoria* (dreptul de a lua în mod liber și în condiții de egalitate cu ceilalți cetățeni cuvântul în adunările publice *(eclesia)*. Locul cetățeanului nu putea fi decât polisul care îi garanta dreptul său de component al corpului civic. La vârsta majoratului (16 sau 18 ani) tânărul era admis în *polis* după rostirea unui jurământ de credință față de zeitatea ocrotitoare a cetății. Din acest moment tânărul era inițiat în cultul public, devenind cetățean[2]. La rândul său, Protagoras definea omul în contextul politic al Greciei, ca „măsură a tuturor lucrurilor".[3]

Civilizația și jurisprudența latină au oferit individului instrumentele juridice pentru a-și apăra și exercita nestingherit drepturile politice, dar mai ales cele civile (îndeosebi, cele legate de regimul proprietății, al obligațiilor, de raporturile de familie sau de relațiile comerciale).

A doua concepție constă în teologia și morala creștină, deși doctrina lui Christos a fost în mod esențial, apolitică. Creștinismul a pus bazele egalității între oameni în cadrul Ordinii Universale ca fii ai lui Dumnezeu; i-a învățat, nu numai că sunt egali între ei, dar că sunt și înrudiți (frați) sub autoritatea părintească a aceleiași Divinități, căreia îi datorează ascultare și supunere[4]. Creștinismul a insuflat, astfel, credința solidarității și întrajutorării între oameni, dar și conștiința răspunderii pentru faptele săvârșite pe Pământ. Spre deosebire de filozofia antichității, în care statul domină individul, acesta având misiunea esențială de a fi bun cetățean, creștinismul propune individului un alt scop: de a se supune preceptelor religiei pentru a dobândi fericirea supremă într-o lume postpământească și aceasta indiferent de caracteristicile etnice ale populațiilor convertite la creștinism. Potrivit acestei concepții, omul nu era legat numai de stat (societatea politică), ci și de Biserică, care promitea dobândirea fericirii eterne. Creștinismului i se datorează afirmarea ideii că fiecare persoană are o valoare în sine revelată prin credința în Mântuitorul Christos. Într-o vreme, papalitatea a pretins chiar, că Biserica ar exercita o autoritate superioară celei a monarhului. Cum însă morala creștină nu contravenea intereselor statului, noua concepție a avut o largă

---

[1] „Prin urmare, nici când cineva a îndurat o nedreptate, nu trebuie să o întoarcă cum cred cei mulți, de vreme ce în nicio împrejurare nu trebuie să săvârșim o nedreptate" (*Platon*, Dialogurile, vol. I, Ed. Casei Școalelor, București, 1930, p. 90). Prin această concepție, Platon se apropie extrem de mult de una dintre componentele esențiale ale religiei creștine.

[2] *F. Coulanges*, Cetatea antică, vol. I, Ed. Meridian, București, 1984, p. 283.

[3] *D.R. Kelly*, The Human Measure, Social Though in the Western Legal Tradition, Harvard University Press, London, 1990, p. 31.

[4] A se vedea și *V.D. Zlătescu*, Repere pentru o filosofie a drepturilor omului, IRDO, București, 1966, p. 61-80.

rezonanță socială. Principiul fundamental al creștinismului l-a constituit însă iubirea și fraternitatea oamenilor, transformată apoi în principiu de organizare socială.

Cea de-a treia concepție – filozofia liberală a secolului al XVIII-lea și îndeosebi al XIX-lea – a eliberat definitiv individul din corsetul îngust al monarhiei absolutiste, l-a legitimat ca deținător al suveranității populare și l-a învestit cu marile drepturi ale democrației liberale. Evenimentul istoric care a marcat această concepție a fost Revoluția franceză din 1789. Locul monarhiei absolutiste în care omul era pe deplin încorsetat și supus bunului plac al Regelui îl ia democrația individuală.[1] Potrivit acestei doctrine, individul este privit prin prisma intereselor individuale. Omul-cetățean deține în mod natural drepturi imprescriptibile care îl opun statului. Dar cum o asemenea concepție risca să degenereze în anarhie socială, s-a configurat teoria contractului social potrivit căreia indivizii deținători ai suveranității naționale, renunță la o parte din libertățile și drepturile lor naturale în folosul statului care, în schimb, își asumă obligația de a respecta și apăra drepturile rămase individului.[2]

Liberalismul a dezvoltat concepția individuală despre oameni nevoiți să conviețuiască în societate. Într-un fel sau altul, viața personală a individului, se desfășoară în cadrul societății și se află într-o legătură directă cu statul. Dar cum statul tinde să-și lărgească sfera de exercitare a puterii politice, afectând libertățile individului, acesta este nevoit să lupte pentru a i se recunoaște și respecta un anumit cadru de manifestare a personalității sale, dincolo de care acțiunea statului este ilegitimă și poate fi respinsă prin mijloace juridice. Astfel, individul va fi ferit de orice ingerință sau presiune statală arbitrară. Din această perspectivă, statului îi revine sarcina de a proteja drepturile și libertățile cetățeanului.

3.2. Principiul legalității

Principiul legalității presupune, în primul rând, ca cele mai importante relații sociale să fie reglementate prin norme juridice generale și impersonale, de către un organism reprezentativ (parlament) ales în mod democratic și care exprimă în mod real voința și interesele fundamentale ale națiunii. În al doilea rând, principiul legali-

---

[1] A se vedea, pentru o perspectivă istorico-politică și filozofică a curentului liberalismului: *P. Manet*, Istoria intelectuală a liberalismului, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 125-129; *F. Furet*, Reflecții asupra Revoluției franceze, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 105-116. A se vedea și *C. Nica*, Liberalismul și societatea modernă, în Noua Alternativă, București, 1995, p. 62-87.

[2] A se vedea, în acest sens, *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, 1944, p. 3-4. Contractualismul modern reprezintă o adevărată cotitură în istoria gândirii politice, multă vreme dominată de organicism, deoarece răsturnând raportul dintre individ și societate, el face din societate nu un fapt natural, care există independent de voința indivizilor, ci un corp artificial, creat de indivizi după chipul și asemănarea lor, pentru satisfacerea intereselor și nevoilor proprii și pentru deplina exercitare a drepturilor lor. La rândul său, acordul aflat la originea statului este posibil, deoarece conform teoriei drepturilor naturale, în natură există o lege care atribuie tuturor indivizilor anumite drepturi fundamentale, la care individul poate renunța numai de bună voie, în limitele în care această renunțare, în concordanță cu renunțarea analogă a tuturor celorlalți, permite constituirea unei vieți libere și ordonate (*N. Bobbio*, op. cit., p. 35).

tății presupune ca întreaga conduită a indivizilor ca și activitatea autorităților publice să fie conforme normelor generale și impersonale adoptate de parlament.

Acest principiu se opune liberului arbitru potrivit căruia anumiți indivizi sau grupul social care exercită autoritatea asupra întregii colectivități, impune propria voință ca voință general-obligatorie colectivității respective. Pentru a preveni manifestarea arbitrariului care generează de la sine tirania liderului, colectivitatea socială găsește în lege remediul cel mai eficient.

„Domnia legii", și în consecință principiul legalității s-au forjat într-un proces istoric la care și-au adus contribuția diferite colectivități naționale. Practic, fiecare stat care și-a întemeiat organizarea socială pe respectul legii a conferit principiului legalității conotații distincte.

În epoca modernă, principiul legalității s-a impus îndeosebi sub influența Revoluției franceze de la 1789. Rădăcinile sale istorice sunt însă mult mai vechi și au apărut inițial în Anglia.

Este important de subliniat că, în concepția politică occidentală, caracterul obligatoriu al legii se referă deopotrivă atât la individ, cât și la autoritățile publice, inclusiv la stat. Cu alte cuvinte, statul, autoritățile publice (guvernanții), funcționarii publici sunt obligați să respecte legea ca orice cetățean.

Privite din perspectiva principiului legalității, raporturile între stat și lege sunt exprimate cel mai sugestiv prin doctrina statului de drept.[1] Potrivit acestei teorii, statul este obligat să se supună propriilor legi care exprimă, de altfel, interesele fundamentale ale societății. În acest fel, statul își autolimitează puterea.[2]

În epoca contemporană, principiul legalității a devenit un principiu fundamental al tuturor sistemelor de drept constând în respectarea întocmai a legii de către destinatarii ei: cetățenii și statul.

În statele Europei Occidentale – state cu vechi tradiții democratice – respectarea legii este nu numai un principiu de drept ci și o puternică trăsătură de conduită socială și a activității statale.

3.3. Concepția occidentală asupra libertății

Asupra acestei probleme, gândirea occidentală este întrucâtva diferită de concepțiile țesute în jurul omului de filozofia antică și de morala creștină. Punctul forte al gândirii politice grecești era libertatea de participare a cetățeanului la viața politică a Cetății. Această participare era dovada libertății sale și culmea exercițiului democratic.

La începutul secolului al XIV-lea, în Europa Occidentală, tema libertății omului este tratată sporadic ca o trăsătură naturală a ființei umane decurgând din preceptul religiei creștine potrivit căruia orice făptură omenească fiind alcătuită după chipul și asemănarea lui Dumnezeu, trebuie să se bucure de libertate potrivit dreptului natural. Această concepție, profund progresivă, revoluționară pentru epoca la care ne referim, se regăsește, de pildă, transpusă în termeni juridici în două ordonanțe emise de

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 13-28.

[2] A se vedea *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, București, 1915, p. 22-24.

regii Franței, Filip cel Frumos în anul 1311 și Ludovic al X-lea în anul 1315, prin care aceștia încercau să desființeze relațiile de iobăgie. Argumentul adus de ei consta în concepția potrivit căreia „după dreptul natural, fiecare trebuie să se nască liber". Așa cum afirma prof. Negulescu, comentând contextul social-istoric al emiterii celor două ordonanțe, lumea nu era însă pregătită, pe atunci, să recepteze apelul celor doi monarhi.

Principiul libertății naturale a individului a prins însă într-un alt domeniu, mult mai important pentru viața socială.[1] De vreme ce oamenii se nășteau liberi, era ilegitim să fie supuși unei puteri absolute. Ca atare, dreptul de a reglementa conduita socială nu mai putea aparține unei singure persoane (Regele), ci întregii comunități constituită din oameni liberi. Pe această construcție teoretică, s-a forjat instituția Parlamentului, în care reprezentanții Națiunii vor elabora legile. Dreptul poporului de a-și face legile (prin reprezentanții săi) a constituit de la început un corolar al libertății sale naturale.[2]

Sub înrâurirea concepțiilor apărute la adăpostul Revoluției burgheze de la 1789, unul dintre curentele filozofiei liberale, „liberalismul independenților", a conceput libertatea ca o posibilitate recunoscută și garantată de stat de a te bucura în mod nestingherit de un statut de independență față de factorii politici.[3] Potrivit acestei concepții, ilustrată îndeosebi de filozoful francez B. Constant, parlamentul nu reprezintă națiunea, ci interesele cetățenilor; votul trebuie să fie rezervat proprietarilor și celor a căror pregătire sau cultură le permite să se pronunțe sau să decidă în probleme de guvernare. Acest „liberalism al independenților" reprezintă o balanță între susținătorii vechiului regim politic absolutist și partizanii democrației. Constant își dezvoltă ideile politice în lucrarea sa de bază apărută în 1816, Cours de politiques constitutionnel. Constant prezintă în această lucrare trăsăturile unui regim reprezentativ: responsabilitatea ministerială; puterea legislativă exercitată de un parlament bicameral; apărarea libertăților comunităților locale și a libertăților religioase. În concepția lui Constant, statul, redus la rolul de casier, subvenționează societatea, dar nu o controlează. În ceea ce privește instituția monarhică, el apreciază că monarhul, „situat deasupra agitațiilor omenești", trebuie să domnească, nu să guverneze.[4]

Exponent al înaltei burghezii, filozoful francez consideră că proprietatea (instituția care conferă siguranță, independență și securitate socială oricărui individ) este singura în măsură să furnizeze răgazul indispensabil pentru dobândirea inteligenței și sinceritatea judecăților de valoare; doar ea singură îi face capabili pe oameni să exercite drepturile politice.

Noțiunea occidentală a libertății, definită de liberalismul tradițional, are două sensuri: pe de-o parte, ea constă în afirmarea prerogativelor și drepturilor individuale sacre ale persoanei; pe de altă parte, implică limitarea strictă a rolului și funcțiilor statului, denumit „paznic de noapte", la menținerea unui minim de ordine în societate.

---

[1] *J. Karpinski*, A.B.C.-ul democrației, Ed. Humanitas, București, 1993, p. 32-44.

[2] A se vedea *P.P. Negulescu*, Filozofia Renașterii, vol. III, Ed. Cugetarea, București, 1945, p. 169-170.

[3] Pentru o analiză mai largă, a se vedea *P. Manet*, op. cit., p. 125-141.

[4] A se vedea: *J. Touchard*, Histoire des idees politiques, vol. II, PUF, Paris, 1978, p. 523-524; *P. Manet*, op. cit., p. 130-141.

Adepții acestei concepții susțineau că statul, fiind un „rău necesar", nu poate fi înlăturat, ci doar împiedicat să acționeze împotriva individului, tocmai prin proclamarea libertăților acestuia. Libertatea joacă, astfel, rolul unui sistem de apărare a individului împotriva posibilelor acte de uzurpare a drepturilor sale de către putere. Nu este vorba de o libertate abstractă, ci de o libertate politică, economică, religioasă etc.

Sfera cea mai largă de aplicare a acestei concepții a fost economia. Așa s-a conturat liberalismul economic. Potrivit acestei concepții, fiecărui individ trebuie să i se recunoască dreptul de a-și organiza și reglementa de sine stătător activitățile economice, afacerile comerciale pe baza liberei inițiative. Aceasta este, de altfel, esența doctrinei *Laissez faire, laissez passer* care a permis, îndeosebi în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, afirmarea dinamică a revoluției tehnico-științifice și, pe această bază, dezvoltarea relațiilor de producție capitaliste, iar pe plan social, dezvoltarea capitalismului.[1]

Într-o etapă ulterioară, lipsa de interes a statului occidental față de problemele economice și dezvoltarea relațiilor de producție capitaliste, structurarea pe plan social a burgheziei și formarea vârfurilor financiare, comerciale și industriale ale acesteia, au permis apariția unei puteri economice capabile să lupte cu succes împotriva puterii politice, reușind deseori s-o influențeze și s-o stăpânească în mod efectiv.[2] Victimă a propriei sale slăbiciuni în fața liberalismului, puterea politică a fost de multe ori neputincioasă, deciziile sale coincizând cu interesele marii finanțe sau ale marii industrii în detrimentul marii majorități a populației.

Dar, așa cum adesea neputința unui organism social provoacă în interiorul acestuia impulsul revigorării, tot astfel, organismul politic dominat de puterea economică discreționară, trece după primul război mondial la ofensivă. Cât timp mecanismele producției și pieței capitaliste se autoreglau, mai mult sau mai puțin spontan, prin acțiunea liberei concurențe, doctrina liberală rămânea dominantă. Complexitatea crescândă a economiei ca urmare a dezvoltării forțelor de producție, ca și concentrarea și centralizarea capitalului, fac această autoreglare imposibilă. De aici, nevoia intervenției statului subliniată din diferite perspective și renunțarea, cel puțin parțială, la principiile liberalismului clasic.[3] Acesta a fost punctul de demarcație între liberalismul secolului al XVIII-lea și neoliberalismul care avea să capete o influență deosebită după primul război mondial în Europa Occidentală și în S.U.A.[4]

Exponenții neoliberalismului afirmă că principiile „liberalismului nostalgic", cum îl numea J. Touchard, rămân perfect valabile, că ele nu au fost niciodată aplicabile în mod satisfăcător și că tot „răul" existent în societate se datorează intervenției statului în probleme care nu sunt de competența sa. Soluția preconizată pentru ieșirea din această criză – în primul rând o criză economică – pare simplă: trebuie să se revină la principiile individualismului și ale liberei concurențe.[5]

---

[1] *J. Touchard,* op. cit., p. 616-619.

[2] *C. Debbasch și alții,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 180, 181.

[3] *O. Trăsnea,* Doctrine politice ale capitalismului contemporan, Ed. Politică, București, 1977, p. 176. A se vedea și *C. Nica,* op. cit., p. 217 și urm.

[4] *O. Trăsnea,* op. cit., p. 175-194; *Ș. Zeletin,* Neoliberalismul. Studii asupra istoriei și politicii burgheziei române, Ed. Scripta, București, 1992, p. 83-135.

[5] *J. Touchard,* op. cit., p. 822-828.

3.4. Democraţia şi pluralismul politic

Democraţia este unul dintre conceptele cheie ale guvernării şi singura alternativă la conducerea tiranică.[1] Luând ca punct de reper sensul etimologic al democraţiei, Abraham Lincoln spunea că aceasta constă în guvernarea poporului de către popor şi pentru popor. Acest concept nu este însă rezultatul unor cercetări pur teoretice, analitice ori al unei activităţi publicistice. Aşa cum bine s-a subliniat, societăţile democratice nu au fost născocite de planificatori sociali, cărora să le fi fost apoi dată sarcina de a-şi materializa ideile.[2]

Democraţia ca modalitate de guvernare şi instituţiile sale de bază, cum sunt, de pildă, alegerile parlamentare, guvernul reprezentativ, imunitatea parlamentarilor, opoziţia politică etc., s-au format de-a lungul unui îndelungat proces istoric. Fundamentarea teoretică a acestor instituţii s-a înfăptuit în epoca modernă sau relativ recent, dar rădăcinile istorice ale democraţiei ca practică politică se regăsesc în antichitatea greacă şi romană.[3]

În sistemele de guvernământ ale Greciei şi Romei antice (îndeosebi, în perioada republicii romane), se află conotaţiile originare ale conceptului actual al democraţiei occidentale.

Democraţia a fost redescoperită şi valorificată teoretic şi practic în noi condiţii istorice şi naţionale în timpul Renaşterii. Statul care şi-a adus cea mai mare contribuţie la reforjarea practică a democraţiei, în special a democraţiei parlamentare şi a guvernării reprezentative, a fost Regatul Angliei. În timpul feudalismului, forme embrionare ale democraţiei s-au manifestat şi în unele regiuni din Europa Centrală, cum ar fi Franţa, Italia, Elveţia, Polonia, Germania ş.a., însă de ele beneficiau fie înalta nobilime şi reprezentanţi ai clerului, fie noua clasă în formare – burghezia.

Gândirea politică din veacul al XVIII-lea şi îndeosebi ideile liberale ale Revoluţiei franceze de la 1789 au dat un puternic impuls nu numai activităţii teoretice legată de democraţie, ci şi extinderii acesteia ca practică politică propriu zisă în toate statele occidentale, precum şi în unele state care cunoscuseră până atunci guvernarea autocrată.[4]

Revoluţia franceză a cristalizat conceptele-cheie ale democraţiei, printre care menţionăm: egalitatea, libertatea, drepturile omului şi ale cetăţeanului, responsabilitatea guvernanţilor faţă de guvernaţi. În prezent, sistemele constituţionale occidentale sunt indisolubil legate de democraţie, bazată după unii autori pe următoarele valori primordiale:

a) soluţionarea pe cale paşnică, prin dialog, a disputelor de ordin public, economic, ideologic ş.a., între forţele politice şi sociale, între stat şi cetăţeni şi realizarea pe această cale a consensului şi echilibrului social;

b) asigurarea pe o cale neviolentă, într-o societate aflată într-o continuă şi dinamică transformare (ca proces istoric obiectiv), a unor schimbări de natură social-politică,

---

[1] *P.P. Negulescu,* Destinul omenirii, vol. I, Fundaţia pentru Literatură şi Artă Regele Carol al II-lea, Bucureşti, 1938, p. 88-184.

[2] *J. Karpinski*, op. cit., p. 26.

[3] *J.P. Vernant*, op. cit., p. 29-38, 56-68, 92-108.

[4] *C. Nica*, op. cit., p. 62-96.

economică ș.a., impuse de progresul general al societății respective. Este esențial ca aceste schimbări să fie în beneficiul întregii colectivități;

c) succesiunea guvernanților la conducerea societății, în funcție de voința majorității electoratului, exprimată prin alegeri libere și periodice la care au posibilitatea de a propune candidați, în condițiile de egalitate, toate partidele politice;

d) minimum de represiune socială și reglementarea prin lege în mod strict a condițiilor în care forța represivă a statului poate fi folosită de organismele competente; armata și poliția să se afle în slujba națiunii și nu a guvernanților de moment;

e) dreptul cetățenilor de a controla activitatea parlamentului și a executivului și de a cere prin mecanismele constituționale schimbarea guvernanților sau de a impune prin forță înlăturarea acestora dacă s-ar face vinovați de conducere tiranică;

f) diversitatea, indiferent că este vorba de o diversitate politică, economică, culturală, etnică, ideologică ori religioasă;

g) supremația legii. Legea este privită în acest caz ca instrument de exprimare a intereselor fundamentale ale colectivității și a „Binelui comun" al societății respective.[1]

Adesea, acestor valori li se adaugă capacitatea sistemului politic de a integra și promova, în beneficiul optimizării actului de decizie democratică, a progresului științific.

Ca fundament al sistemelor constituționale occidentale, democrația (politică) pune accentul pe participarea colectivității la adoptarea deciziilor ce o privesc sau cel puțin pe influențarea acestora. Cum societățile contemporane nu pot asigura exercitarea directă a democrației, ca în Grecia antică, s-a optat pentru instituțiile reprezentative (aportul teoriei și practicii politice britanice). Statele din Europa Occidentală au perfecționat sistemul reprezentării intereselor generale ținând seama de următoarele cerințe:

a) instituțiile reprezentative să exprime interesele tuturor claselor sau categoriilor sociale;

b) selectarea reprezentanților printr-un sistem de selecție care presupune: stabilirea candidaților de către partidele politice și desemnarea directă și periodică a acestora de către alegători; cu alte cuvinte, legitimitatea politică a guvernanților să fie conferită de popor în funcție de rezultatele alegerilor generale;

c) recunoașterea dreptului opoziției de a critica deciziile guvernului și de a întreprinde demersuri pentru schimbarea acestuia pe cale democratică, legală;

d) transparența actului de decizie și controlul opiniei publice asupra activității guvernanților;

e) largi libertăți politice acordate cetățenilor, îndeosebi drepturile electorale și libertatea de organizare politică și de asociere;

f) respectarea strictă a legilor;

g) exercitarea puterii politice ca o funcție socială (puterea se exercită exclusiv în interesul guvernaților);

---

[1] A se vedea *H.B. Mayo*, An introduction to Democratic Theory, Oxford University Press, New York, 1960, p. 218-230.

h) asigurarea unei solide culturi politice, nu numai în înţelesul dobândirii de către cetăţean a unui sumum de cunoştinţe despre guvernarea democratică, ci, îndeosebi în înţelesul însuşirii de către acesta a normelor de comportament democratic, precum egalitatea, dialogul, respectarea opiniilor adversarului politic, compromisul, acceptarea opiniei majorităţii, exprimarea liberă a protestului, accesul la informaţie ş.a.

Toate aceste cerinţe sunt pe deplin satisfăcute şi asigurate printr-o îndelungată tradiţie democratică de către statele occidentale.

Ca fenomen sociologic, pluralismul politic este indisolubil legat de societatea occidentală şi constă în confruntarea liberă, în lupta electorală pentru cucerirea şi exercitarea puterii între partidele şi formaţiunile politice.[1] Într-un sens general, pluralismul politic înseamnă libertatea de a-ţi exprima de pe poziţiile unei platforme sau ale unui program politic coerent structurat, sau ale unei structuri organizatorice cu caracter de partid, opiniile privind orice aspecte ale vieţii sociale. Esenţa pluralismului politic constă, cu alte cuvinte, în existenţa mai multor partide sau formaţiuni politice ce-şi dispută voturile electoratului, fiecare dintre acestea având la dispoziţie condiţii egale de desfăşurare a campaniei electorale, precum şi în stabilirea unui statut al opoziţiei care garantează partidelor care au pierdut alegerile sau care dispun de mai puţine mandate în parlament să-şi exprime liber poziţia, chiar în confruntare cu partidul sau coaliţia guvernamentală.[2] În cadrul pluralismului politic, lupta dintre partide este o luptă între programe politice, între ideologii, dintre care sunt excluse instrumente guvernamentale, metode represive, de comandă, manipularea electoratului, abuzurile etc.

În afara acestui tip de pluralism, există pluralismul sindical, pluralismul cultural, confesional, etnic etc. Aceste categorii de pluralism, la care se pot adăuga, firește, şi multe altele, fără a vulgariza nicidecum conceptul ştiinţific de pluralism, nu au însă neapărat o relevanţă pe planul dreptului constituţional.

Pentru sistemul constituţional al unui stat, are relevanţă, în primul rând, pluralismul politic, deoarece acesta este un element fundamental al procesului de cucerire şi exercitare a puterii, de conducere socială.

În sens restrâns, pluralismul politic ca fenomen sociologic, este sinonim cu existenţa şi funcţionarea în condiţii de egalitate juridică a mai multor partide ce îşi dispută, aşa cum am arătat deja, adeziunea electoratului şi, în funcţie de aceasta, accesul la procesul de exercitare a puterii. În ceea ce priveşte partidele politice, trebuie subliniat că existenţa, numărul, structura şi scopurile acestora afectează normele constituţionale şi instituţiilor politice într-o manieră semnificativă.[3] Opusul pluralismului politic, în sensul restrâns al conceptului este sistemul partidului unic, în care puterea este concentrată la un pol al societăţii şi în care se instituie o doctrină şi o ideologie dominante. Într-o societate construită pe modelul partidului unic, însuşi dreptul la asociere este afectat, de vreme ce singura modalitate şi „libertate" de a te asocia din punct

---

[1] A se vedea, pentru o analiză de detaliu a noţiunii de pluralism, *J.P. Bizeau*, Pluralisme et democratie, Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1993.

[2] A se vedea, pe larg, procesul istoric de apariţie şi instituţionalizare a opoziţiei, în *G. Ionescu, I. de Madariaga*, Opoziţia, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 20-75.

[3] *G. Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1977, p. 202.

de vedere politic este circumscrisă la un partid unic, a cărui ideologie și disciplină cvasicazonă convertesc conștiința individului la un sumum de precepte și adevăruri prefabricate.

Istoria recentă a civilizației umane relevă importanța idealurilor perene ale democrației – libertatea; egalitatea; suveranitatea poporului și participarea sa la guvernare; pluralismul politic și ideologic ș.a. Toți conducătorii de state, inclusiv cei ai unor state socialiste, au proslăvit, chiar într-o formă atrăgătoare, cel puțin unele dintre aceste idealuri. Practica socială arată însă că nu este suficient să proclami formal concepte-cheie ale unei anumite filozofii politice, ci să construiești instrumentele aplicării acesteia. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci modul cum funcționează acest sistem și cum este receptat în conștiința socială a celor guvernați.

3.5. Separația puterilor și echilibrul între structurile de guvernare

Principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat în sistemele constituționale occidentale este, așa cum am văzut, principiul separației celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre acestea este învestită cu anumite prerogative, niciuna dintre puteri neavând posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte. Este adevărat că între organismele care exercită în mod exclusiv prerogativele unui anumit tip de putere, există întrepătrundere funcțională și, chiar o colaborare, menite să asigure armonia procesului de conducere socială și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. La baza principiului separației puterilor se află ceea ce în doctrină se numește *checks and balances,* formulă care constă într-un mecanism de verificare reciprocă între puteri și în asigurarea unui echilibru funcțional între ele.

De altfel, viața socială și statele occidentale se bazează în general, pe ideea de echilibru: echilibru între puteri; echilibru între partidele politice; echilibru între patronat și sindicate; echilibru între sectorul public și cel privat; între stat și biserică; între cerere și consum; între autoritatea publică și drepturile omului, echilibrul între clasele sociale ș.a.[1] Evident, echilibrul social nu înseamnă neapărat și automat armonie socială. Acest echilibru nu exclude deci conflictele sociale, politice, etnice, profesionale.[2] Important este însă faptul că societatea occidentală deține pârghiile politice, juridice, ideologice, economice pentru a stăpâni eventualele focare de tensiune socială și că factorii implicați ajung întotdeauna la un compromis deloc jenant pentru vreunul dintre actorii vieții sociale.

---

[1] *C. Debbasch și alții,* op. cit., p. 182, 183.

[2] Indicarea elementelor între care s-a stabilit un echilibru este minimală. Pot fi date încă multe alte exemple din practica socială referitoare la echilibrul între multitudinea de elemente componente ale societății. Am insistat pe resorturile și motivația echilibrului social care caracterizează societatea occidentală contemporană și nu pe aspecte funcționale ale unui anumit echilibru social. În legătură cu originea principiului echilibrului între forțele sociale, ca și între puterile politice ce se confruntă pe plan național, a se vedea *D.C. Dănișor*, Spre o nouă teorie a echilibrului politic, R.D.P. nr. 2/1995.

Raţiunea care stă la baza echilibrului social general este împiedicarea manifestării hegemoniei unei puteri constituţionale, a unui partid, a unui sindicat sau a unei clase sociale, în detrimentul altora, dar şi evitarea încălcării ordinii constituţionale stabilită prin voinţa neviciată a Naţiunii. Pentru păstrarea acestui echilibru, societatea a creat diverse mecanisme de reglare a potenţialelor dezechilibre. Aceste mecanisme sunt de o mare diversitate, cuprinzând pârghii constituţionale, norme juridice, instrumente educaţionale ş.a. Toate aceste mecanisme pot fi studiate foarte bine dintr-o perspectivă sociologică.

Într-un îndelungat proces, motivaţia şi instrumentele de asigurare a echilibrului social s-au imprimat în conştiinţa socială, în comportamentul individual, fiind semnificative pentru gradul de conştiinţă şi cultură politică ale unei comunităţi sau grup social, ale unui individ.

3.6. Influenţe ale creştinismului asupra regimurilor politice contemporane

Creştinismul are un mare merit: acela de a fi introdus în filozofia socială şi practica politică a guvernanţilor o nouă concepţie despre om, atât în ceea ce priveşte raporturile sale cu semenii săi, dar şi cu statul şi societatea. Creat de Dumnezeu, „după chipul şi asemănarea acestuia", omul datorează divinităţii creştine supunere absolută. Supunerea faţă de Dumnezeu şi faţă de învăţătura pe care acesta a dat-o oamenilor este, aşa cum se ştie, un precept fundamental al religiei creştine în general. Dar cum ordinea socială este stabilită tot de Dumnezeu, omul este obligat să dea ascultare şi autorităţilor laice (civile) care răspund de menţinerea ordinii sociale. Aceasta a fost justificarea predilectă a Bisericii catolice timp de sute de ani pentru menţinerea autorităţii sale nu numai asupra oamenilor (de obicei necontestată de nimeni), ci şi asupra dinastiilor ce s-au perindat pe tronurile Europei.

Creştinismul a putut să influenţeze gândirea politică a guvernanţilor ca şi conduita socială a celor guvernaţi, la scară continentală şi, treptat planetară, deoarece spre deosebire de toate religiile păgâne care aveau un caracter local (naţional), creştinismul a avut chiar iniţial o vocaţie universală. „Mergeţi şi învăţaţi toate popoarele" i-a îndemnat Iisus Hristos pe ucenicii săi.

În acest fel, morala creştină ca şi preceptele sociale ale creştinismului, printre care la loc de frunte se situează solidaritatea umană, toleranţa şi iertarea, mila pentru cei nevoiaşi, se răspândesc rapid pe întreg continentul european. Asemenea principii sunt invocate deopotrivă de principi ca şi de cler. Şi aceasta în pofida unui alt îndemn al Mântuitorului: „Daţi Cezarului ce este al Cezarului şi lui Dumnezeu ce este al lui Dumnezeu", ceea ce însemna în mod clar separarea netă a Bisericii de stat.[1]

Într-o lume a marilor diversităţi politice şi a diversităţilor permanente între conducătorii de state, Biserica catolică a avut în Evul Mediu un rol catalizator al normelor şi credinţelor religioase, deoarece a impus o unitate spirituală, o morală creştină unitară din care au rezultat mai târziu o seamă de drepturi naturale – esenţiale nu numai pentru condiţia umană, ci şi pentru organizarea socială şi politică a statelor. Mai mult, papalitatea chiar a avut un anumit rol în reforjarea unei forme de guvernământ dispărute în Europa în timpul Imperiului Roman până în secolul trei al celui de-al doilea mileniu: republica.

---

[1] *St. Antim*, Concepţia economică a dreptului, Tipografia Gutenberg, Bucureşti, 1915, p. 122.

În ceea ce privește caracterul regimurilor politice, creștinismul timpuriu așează problemele și instituțiile politice pe o scară a ierarhiei valorilor, întreaga societate civilă fiind subordonată în mod necesar autorității Bisericii.

Creștinismul a oferit puterii politice o natură divină. Suveranitatea vine de la Dumnezeu care a dăruit-o poporului. Poporul fiind însă prea numeros și dispersat nu are posibilitatea s-o exercite în mod direct și a delegat-o unui principe.[1]

Este adevărat că după victoria revoluțiilor burgheze, autoritatea Bisericii asupra vieții politice rămâne mai mult ca un simbol, deși multe dintre jurămintele rostite sub cupola Parlamentului se termină cu formula sacrosantă: „Așa să-mi ajute Dumnezeu". În ultimă instanță, politicul și-a păstrat independența față de religie, iar statul față de Biserică.

O altă influență exercitată de către creștinism a fost acceptarea de către guvernanți a ideii creștine că toți oamenii sunt egali între ei și că fiecare este dator să respecte demnitatea altuia. Transpusă pe plan juridic, această idee a stat la baza a numeroase norme juridice menite să apere libertatea și demnitatea oamenilor: pedepsirea calomniei; interzicerea arestării sau reținerii fără mandat și pentru un timp nelimitat etc. Se poate spune, fără teama de a greși, că cele mai multe dintre drepturile consfințite astăzi în constituțiile moderne se regăsesc în precepte creștine privind raportul între om și societate. Extinzând concepția privind demnitatea proprie ființei umane, la raporturile între state, creștinismul a propovăduit, de asemenea, egalitatea între popoare, egalitatea între popoarele creștine, dreptul la autodeterminare al acestora, ideea de justiție în relațiile internaționale ș.a.[2]

§4. Tendințe actuale în evoluția sistemelor politice contemporane

Fundamentele teoretice ale sistemelor politice occidentale enunțate, se regăsesc, practic, în toate acțiunile organismelor de guvernare din statele respective. Este, totuși, un adevăr de necontestat că problemele noi cu care se confruntă guvernanții dintr-o țară occidentală sau alta, care trebuie soluționate prin instrumente constituționale sau în temeiul acestora, au căpătat în ultimii ani o complexitate deosebită, nemaiputând fi abordate în tiparele constituționale clasice.

Dintre aceste noi probleme, menționăm următoarele:

a) se constată tot mai mult interesul indivizilor pentru formele democrației directe, participative, prin intermediul cărora pot determina sau influența adoptarea deciziilor, care îi privesc direct;

b) în toate statele occidentale, procesul de decizie politică (legislativă și executivă), cunoaște un proces de modernizare informațională, concomitent cu atragerea unor experți competenți, ca auxiliari tehnici ai guvernanților și pe care aceștia îi consultă în luarea sau aplicarea deciziilor;

c) problemele economice și financiar-monetare care confruntă aceste state și se repercutează asupra populației, generează, la rândul lor, probleme sociale ce trebuie soluționate prin raportare la constituție;

---

[1] A se vedea, pe larg: *O. Drîmba*, Istoria culturii și civilizației, vol. III, Ed. Științifică, București, 1990, p. 31-313; *P.P. Negulescu*, op. cit., p. 161.

[2] Ibidem.

d) integrarea vest-europeană, cu toate structurile ei, cum sunt U.E., Consiliul Europei, uniuni vamale etc., generează, aparent, o contradicție între organismele supranaționale respective și organismele de suveranitate națională din fiecare țară;

e) unele state occidentale unitare trebuie să facă față unor revendicări ale colectivităților locale care se împotrivesc centralizării și militează, fie pentru federalizare sau regionalism politic accentuat, fie pentru o autonomie locală foarte extinsă, care să limiteze controlul Guvernului asupra comunității respective.

Pentru soluționarea acestor probleme noi, la care se pot adăuga, firește, și altele, guvernanții din statele occidentale încearcă perfecționarea sistemelor politice respective și adaptarea acestora la noile cerințe și realități sociale.

În esență, se militează pentru:

a) creșterea gradului de responsabilitate a guvernanților față de electorat și optimizarea raporturilor stat-cetățean prin diversificarea modalităților de atragere a cetățenilor la actul de guvernare, fie la nivel național, fie la cel al colectivităților locale. În acest fel, democrația reprezentativă se îmbină cu democrația participativă;[1]

b) atragerea experților neangajați politic la procesul de decizie guvernamentală, la nivel central și local, ceea ce modifică într-un fel statutul guvernanților, a căror decizie nu mai este exclusiv politică ci și științifică, tehnică;

c) creșterea rolului puterii executive (în special al președintelui) în raport cu cel al parlamentului. Se constată astfel tendința Executivului de a limita puterea Legislativului;

d) modificarea, în unele țări, a sistemului electoral pentru a curma posibilitatea de infiltrare a corupției;

e) extinderea sistemului de apărare a drepturilor și libertăților cetățenești prin organisme independente (ombudsmanul);

f) menținerea unei compatibilități între organismele de suveranitate națională și obligațiile statelor derivând din structurile comunitare;

g) aplicarea unor strategii de asistență socială care să ofere păturilor defavorizate certitudinea că nu sunt excluse din societate după ce își dau votul noilor guvernanți.

---

[1] A se vedea, în acest sens, schimbarea raporturilor între democrația reprezentativă și cea directă, participativă în sistemul constituțional american în: *J. Naisbitt,* Megatendințe. Zece noi direcții care ne transformă viața, Ed. Politică, București, 1989, p. 234-273; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999, p. 214, 215. În legătură cu raporturile între democrația reprezentativă și cea directă, a se vedea și: *J.L. Quermonne*, Les regimes politiques occidentaux, Ed. du Seuil, Paris, 1994, p. 89-93; *L. Favoreau* (coord.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 531-537.

Capitolul III
Sistemul politic al Regatului Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord

§1. Unele trăsături generale ale formării sistemului politic britanic

Ceea ce frapează, în primul rând, pe analistul instituţiilor politice şi juridice britanice este, pe de-o parte, îmbinarea elementelor constituţionale cutumiare cu cele scrise şi, pe de altă parte, pragmatismul care stă la baza concepţiei politico-juridice şi, în general, a sistemului de drept englezesc. Cele două caracteristici împletite armonios conferă sistemului constituţional britanic o remarcabilă stabilitate, confirmată pe deplin de practica parlamentară ca şi de funcţionalitatea instrumentelor de guvernare.

Ca tip istoric de stat, statul englez s-a format într-un spaţiu geografic închis, datorită despărţirii Angliei prin Canalul Mânecii de continentul convulsionat de lupte politice şi cu un nivel scăzut al forţelor de producţie. La rândul său, dreptul constituţional este un produs al unei evoluţii politico-juridice şi social-economice îndelungate în acelaşi spaţiu geografic închis.[1] Condiţiile geografice şi politice în care s-au format statul şi naţiunea engleză – insularitatea, izolarea relativă de alte influenţe şi practici politice şi, prin urmare, imposibilitatea unei comparaţii a eficienţei diferitelor metode de guvernare – au influenţat într-o măsură considerabilă filozofia şi practica politică, valorile politice ale poporului, procesul de conducere socială ca şi psihologia actului de supunere a indivizilor faţă de autorităţile publice şi faţă de lege.

O privire retrospectivă în istoria politică a Angliei arată că în secolul al XIV-lea instituţiile constituţionale britanice erau deja conturate în linii esenţiale, iar spre sfârşitul secolului al XVI-lea, ele căpătaseră o fizionomie definitivă – rod şi al unei foarte dezvoltate gândiri politice pentru acea vreme, ca şi al unui pragmatism judiciar, ale cărui soluţii au rămas neclintite multe secole.[2]

Ca orice alt sistem de drept, sistemul juridic britanic se sprijină pe principiul legalităţii. Dar în insulele britanice principiul legalităţii, „domnia legii" (legea este luată aici în sensul de normă general-obligatorie) sunt mult mai pline de conţinut decât pe continent. Aceasta, poate, şi ca rezultat al pragmatismului concepţiei juridice şi al perpetuării dreptului cutumiar. Domnia legii – scria cu aproape 80 de ani în urmă prof. George Alexianu, referindu-se la sistemul de drept englezesc – înseamnă că toate organele statului respectă, ca şi orice individ, regula de drept prestabilită şi o consideră, atâta timp cât nu este abrogată, ca sacră. De asemenea, prof. C-tin Dissescu

---

[1] *V.D. Zlătescu*, Geografie juridică contemporană, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1981, p. 118-150.

[2] *P.P. Negulescu*, Destinul omenirii, vol. I, Fundaţia pentru Literatură şi Artă Regele Carol al II-lea, Bucureşti, 1938, p. 88 şi urm.

aprecia la începutul secolului că amintirea şi uzul zilnic al drepturilor şi libertăţilor individuale consfinţite de cutuma britanică sunt săpate adânc în viaţa poporului. Şi atât de adânc au fost săpate, încât nicio constituţie din lume nu a fost atât de puţin nesocotită cum a fost constituţia engleză.[1]

Câteva idei sunt cuprinse în aceste aprecieri:

a) la baza întregii activităţi sociale şi politice este aşezată legea;

b) guvernul nu are o putere arbitrară, puterea sa derivând din lege;

c) regula de drept se aplică în mod egal tuturor indivizilor şi persoanelor juridice, inclusiv autorităţilor publice;

d) toate regulile juridice ordinare din domeniul exercitării puterii politice alcătuiesc regimul constituţional, neexistând reguli cu valoare superioară şi reguli cu valoare inferioară, subordonate acestora.

În Anglia, la fel ca şi în celelalte state europene feudale, nu s-a simţit nevoia, multă vreme, a codificării dreptului public – ca de altfel a dreptului în general – întrucât cutuma constituţională era adânc înrădăcinată în conştiinţa socială. Este adevărat şi faptul că această cutumă nu avea o mare complexitate. Întocmirea în 1215 a unui document oficial *(Magna Charta Libertatum)* care constituie începutul constituţionalismului englez se explică prin faptul că raporturile juridice pe care le-a consfinţit acesta, drepturile baronilor pe care le-a reconfirmat şi le-a întărit, erau de proveniență recentă, posterioare cuceririi Angliei de către normanzi şi, prin urmare, nu deveniseră cutumă.[2]

Ataşamentul faţă de lege este însoţit – ca o altă trăsătură distinctivă a sistemului constituţional – de ataşamentul pentru principiul libertăţii personale. În Anglia libertatea este înţeleasă într-un sens mult mai larg decât în alte state democratice.[3]

O altă trăsătură proprie sistemului constituţional britanic este absenţa unei constituţii în sensul formal al cuvântului. Aceasta nu înseamnă însă lipsa unei constituţii în sens material. Constituţia Angliei se prezintă ca un ansamblu suficient de coerent de cutume la care se adaugă texte juridice adoptate de Parlament având o valoare şi o importanţă deosebite pentru dezvoltarea instituţiilor politice din această ţară, ca şi pentru raporturile între guvernanţi şi guvernaţi.[4]

---

[1] *G. Alexianu*, Drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 21. În legătură cu ataşamentul poporului englez faţă de rânduielile constituţionale, a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept constituţional, Bucureşti, 1915, p. 219, 220.

[2] *Magna Charta* nu stipula drepturi noi pentru diferite pături sociale, ci impunea doar respectarea de către Coroană şi administraţia regală a privilegiilor şi drepturilor intrate de mult în uz, ca şi în conştiinţa publică (*P.P. Negulescu*, op. cit., p. 89, 90).

[3] A se vedea, în acest sens, *A.H. Birch*, The British System of Government, Allen & Unwin, London, 1987, p. 13, 14.

[4] În general, se consideră că Marea Britanie ar avea o Constituţie nescrisă. În realitate însă, sistemul de guvernare britanic se bazează deopotrivă pe cutume constituţionale străvechi, pe statute şi legi votate de Parlament, ca şi pe diverse practici parlamentare, la care pot fi adăugate şi unele decizii ale tribunalelor (a se vedea, în acest sens: *H. Toch*, Essentials of British Constitution and Government, Cassel, London, 1983, p. 3; *F.F. Ridley*, The British Constitution and Constitutional Reform in Britain, apud *R. Bieber, P. Widmer* (ed.), L'espace constitutionnel europeean, L'Institut suisse politiques des pays d' l'Union Europenne, Armand Colin, Paris, 1994, p. 180, 181).

Acestea sunt: *Magna Charta Libertatum* (1215); *Petition of Rights* (1628); *Habeas Corpus Act* (1679); *Bill of Rights* (1689); *Act of settlement* (1701); *Reform Act* (1832); *Parliament Act* (1911); *Statutory Instruments Act* (1946), *Parliament Act* (1959) ş.a.

Alături de aceste acte există şi se aplică un mare număr de tradiţii şi cutume constituţionale având un rol funcţional bine stabilit. Ele sunt cunoscute şi respectate de către actorii politici; de existenţa şi obligativitatea lor este conştientă întreaga naţiune engleză, care le şi respectă cu scrupulozitate. Acesta este şi motivul pentru care ele continuă să se aplice ca simboluri constituţionale tradiţionale fără a se simţi nevoia de a fi codificate.

Astfel de cutume sunt, de pildă: formalismul acordului monarhului la dizolvarea Camerei Comunelor; alegerea primului-ministru din cadrul partidului politic care a obţinut victoria în alegerile generale; regula ca primul-ministru să fie membru al Camerei Comunelor; stabilirea mandatului Camerei Comunelor; solidaritatea ministerială în cazul prezentării demisiei de către primul-ministru; obligaţia monarhului de a semna legea votată de parlament ş.a.

Procesul de formare a instituţiilor de guvernare, în special a Monarhiei şi Parlamentului, a parcurs etape distincte. Mai întâi, s-a format Coroana ca simbol al autorităţii publice. Parlamentul a apărut mai târziu ca reacţie a burgheziei împotriva absolutismului regalităţii manifestat deseori în forme violente. Se consideră că prima adunare reprezentativă a fost Parlamentul convocat de regele Eduard I în 1295 şi format, pe lângă Camera înaltă (aristocraţia) din câte 2 cavaleri din partea fiecărui ţinut; 2 reprezentanţi ai burgheziei din fiecare târg (orăşel) şi câte 2 cetăţeni din partea fiecărui oraş, care constituiau Camera inferioară.

Se consideră că regimul parlamentar britanic s-a format în secolul al XVIII-lea, prin constituirea unui guvern responsabil în faţa Camerei Comunelor. Prin reforma sistemului electoral din 1832, Camera Comunelor s-a impus definitiv în viaţa parlamentară. Reformei din 1832, care a introdus pentru prima oară alegerea membrilor Camerei Comunelor, i-au urmat reformele din 1867, 1872, 1884, fiecare dintre acestea sporind gradul de participare a electoratului la vot, şi din 1918. Ultima reformă a introdus sufragiul universal.

§2. Caracteristicile Constituţiei Marii Britanii

a) Este o constituţie nescrisă (în sensul formal al cuvântului); ea este formată, pe de-o parte, din cutume şi tradiţii constituţionale la care se adaugă texte legislative având o vechime considerabilă sau legi recente care reglementează instituţii juridice cu caracter constituţional (de exemplu, *Life Peerage Act* din 30 aprilie 1958 care a conferit monarhului şi guvernului dreptul de a înnobila pe viaţă anumite personalităţi din cele mai diverse domenii de activitate şi din toate straturile sociale).

b) Este o constituţie suplă,[1] datorită caracterului cutumiar al normelor ce-i conferă conţinutul material. Constituţia poate fi modificată cu uşurinţă şi fără o procedură spe-

[1] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Armand Colin, Paris, 1999, p. 164; *R. Macridis* (ed.), Modern Political System, Prentice-Hall, Ind. Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 23. Având în vedere că nu există un document denumit constituţie, nu există în mod real graniţe pentru a se stabili conţinutul propriu-zis al Constituţiei (*F.F. Ridley*, op. cit., p. 39).

cială de către parlament. Nu are importanţă dacă în locul unei cutume constituţionale se profilează o alta, care stabileşte un alt regim juridic. În Marea Britanie, doctrina şi practica judiciară resping ideea controlului constituţionalităţii legilor. Temeiul juridic al acestei concepţii, constă în considerentul că parlamentul fiind depozitarul suprem al puterii poporului, poate modifica fără nicio cenzură atât cutumele constituţionale cât şi textele legislative conţinând dispoziţii cu caracter constituţional. Datorită acestei caracteristici, dispoziţiile constituţionale britanice şi, pe baza lor, viaţa politică britanică se adaptează cu uşurinţă noilor cerinţe şi realităţi sociale. De altfel, în dreptul britanic nu se face deosebire între normele cuprinse într-o lege ordinară şi normele constituţionale.

c) Este o constituţie acceptată unanim şi, practic, fără rezerve de către guvernanţi, indiferent care ar fi partidul de guvernământ, cât şi de guvernaţi. Având rădăcini adânci în istoria politică a Marii Britanii, constituţia acesteia este respectată ca un simbol naţional. Trăinicia ei şi legitimitatea ce-i este conferită de acceptarea sa fără rezerve, conferă la rândul lor legitimitate instituţiilor politice britanice.[1]

§3. Partidele politice

Originea partidismului britanic se regăseşte în contradicţiile sociale şi politice existente în timpul „Glorioasei Revoluţii" din 1688, în care s-a manifestat cu putere burghezia aflată în ascensiune şi în plină luptă pentru emancipare politică. Facţiunea parlamentară *whig* din Parlament şi-a asumat rolul de reprezentantă a burgheziei, în timp ce o altă facţiune, *tory* reprezenta interesele nobilimii. Cu timpul, lupta parlamentară s-a desfăşurat între cele două grupări politice, ponderea fiecăreia schimbându-se pe măsura reformelor electorale care au extins, fiecare, procentul de participare al cetăţenilor cu drept de vot.

Gruparea *whig* s-a transformat în Partidul Liberal (1860), iar din *tory* a rezultat Partidul Conservator (1867). Ulterior, în 1901, s-a constituit Partidul Laburist, care are la origine *Societatea Fabienilor*, fondată în 1884 şi Partidul Independent Laburist, înfiinţat în 1893.

Între cele două războaie mondiale, liberalii au pierdut teren în favoarea Partidului Laburist, care s-a impus definitiv după încheierea celui de-al doilea război mondial. În prezent, jocul politic se desfăşoară între Partidul Laburist şi Partidul Conservator la care participă, fără o importanţă deosebită şi Partidul Liberal-Democrat, rezultat din unirea, în 1988, a Partidului Liberal cu Partidul Social-Democrat.

În Irlanda de Nord s-a constituit un sistem partidist pe baze regionale (Partidul Unionist din Ulster şi Sinn Fein – gruparea politică a Armatei Republicane Irlandeze). În Scoţia şi Ţara Galilor există, pe lângă cele trei mari partide politice, câteva partide naţionaliste, între care Partidul Naţional Scoţian – promotor al autoguvernării acestei provincii şi Partidul Naţionalist Galez.

Viaţa parlamentară britanică are la bază principiul bipartidismului, care prezintă, între altele, avantajul că structurează configuraţia Camerei Comunelor între o majoritate parlamentară şi o opoziţie puternică.

---

[1] *P. Lalumiere, A. Demichel*, Les Regimes Parlementaires Europeens, PUF, Paris, 1978, p. 162, 163.

În urma alegerilor de la 1 mai 1997, Partidul Laburist a obţinut cele mai multe mandate de membru al Camerei Comunelor şi, ca urmare, a format Guvernul. În legislatura care a început în 1997, în Camera Comunelor 419 mandate revin laburiştilor, 165 conservatorilor, 46 Partidului Liberal-Democrat, iar 92 partidelor naţionaliste din Scoţia, Ţara Galilor şi Irlanda de Nord.

În alegerile din 7 iunie 2001, Partidul Laburist a obţinut 413 mandate, Partidul Conservator 166, iar Partidul Liber Democrat 52 de mandate. Restul mandatelor (27) au fost repartizate unor partide mici, regionale şi unui independent.

§4. Organizarea şi funcţionarea Parlamentului

Parlamentul britanic, una dintre instituţiile cele mai vechi ale edificiului constituţional englez, este compus din Regină, Camera Lorzilor şi Camera Comunelor. Iniţial, s-a format ca un organism politic în jurul Regelui, fiind convocat de acesta, îndeosebi, cu scopul de a obţine subsidii pentru Coroană, dar şi pentru a-l consilia pe Monarh în diferite probleme privind regatul. Sursa acestor subsidii consta, firește, în impozitele pe venituri, impozite stabilite anterior de către Adunarea marilor nobili şi a clerului înalt *(Magnum Concilium)*. După 1250 acest organism era denumit şi *parlamentum*. După 1279 acest organism a căpătat două funcţii principale: stabilea taxe, subsidii financiare ori se pronunţa asupra plângerilor împotriva Coroanei şi a petiţiilor adresate acesteia. Cele două funcţii se echilibrau reciproc.

Regele Eduard I (1272–1307) a convocat alături de marii baroni ai Coroanei şi clerului înalt, pe cavaleri şi pe reprezentanţi ai ţinuturilor şi ai oraşelor, precum şi ai clerului inferior. Cu un simţ politic foarte dezvoltat, aceste ultime trei categorii sociale au hotărât cu timpul să voteze în propriile lor adunări subsidiile solicitate de Rege, concurând astfel marea nobilime concentrată în Magnum Concilium. Aceştia din urmă, s-au constituit, în temeiul solidarităţii rangului nobiliar, într-o Adunare exclusivistă (Camera înaltă), iar cavalerii şi reprezentanţii burgheziei s-au constituit în Camera inferioară (Camera Comunelor).

Divizarea lui Magnum Concilium în cele două camere s-a produs în timpul domniei regelui Eduard al III-lea (1327). Într-o cameră îşi aveau sediul lorzii Spirituali şi Temporali, iar în cealaltă erau reprezentate Comunele. În ceea ce priveşte rolul şi funcţiile Camerei superioare (Camera Lorzilor), trebuie făcute o serie de precizări cu caracter istoric.

Aristocraţia sau nobilimea engleză s-a deosebit în multe privinţe de aristocraţia feudală de pe continent măcinată de rivalităţi interne şi atrasă de numeroase conflicte pentru putere, fie între diferite familii princiare sau case domnitoare, fie între acestea şi papalitate. Acest permanent conflict, ca şi nivelul scăzut al dezvoltării forţelor de producţie pe continent, au întârziat procesul de formare a monarhiei absolutiste, iar pe plan social au amânat stratificarea şi emanciparea politică a burgheziei. De asemenea, pe continent, burghezia nu a fost atrasă în mod real la lupta pentru putere ci, cel mult, folosită de monarh împotriva nobililor recalcitranţi sau împotriva Papei. Trebuie, totodată, subliniat că pe continent, în primele secole ale celui de-al doilea mileniu, s-a înregistrat o încetinire a procesului de formare a naţiunii datorită fărâmiţării statale şi a permanentelor disensiuni din cadrul nobilimii.

În Anglia, neconfruntată cu astfel de conflicte politice, aristocrația și-a întărit mai repede pozițiile de clasă dominantă sprijinită fiind și de Coroană. La rândul său, dinastia care a cucerit Anglia și-a întărit puterea mai devreme decât monarhii care domneau dincolo de Canalul Mânecii.[1] Monarhii normanzi cuceritori s-au înconjurat de nobili veniți de pe continent, atrăgându-și, totodată, de partea lor și o parte a nobilimii saxone autohtone. Regele și-a extins astfel autoritatea asupra tuturor, uzând de dreptul de „cuceritor". Cu toate acestea, monarhia britanică nu a putut fi considerată în Evul Mediu ca o autentică monarhie absolutistă. În timp ce monarhul absolut din statele feudale continentale nu era, practic, legat de nicio lege, fiind un suveran necontestat, monarhul Angliei era, din timpurile cele mai străvechi, supus cutumelor juridice. Nesocotirea acestora de către Rege atrăgea nemulțumirea generală. Cu timpul, Regelui i s-au impus o serie de limitări semnificative ale prerogativelor sale, cele mai multe dintre ele sub presiunea unei părți a micii nobilimi care și-a atras ca aliat populația comitatelor, adică vârfurile burgheziei apărute într-o formă embrionară.[2] Victoria împotriva regalității a fost posibilă, așadar, datorită alianței politice între nobilimea de rang inferior și burghezie. Lupta dintre baroni și rege va duce la cucerirea drepturilor poporului și la ideea de respect al legii ca bază de dezvoltare a vieții în stat.[3] Așa se explică de ce lorzii nu au mai avut un rol decisiv în viața politică britanică, principala clasă care se lupta pentru drepturi politice și pentru un rol cât mai mare în parlament, fiind baronii (nobilimea inferioară) și burghezia.[4]

Scurta incursiune istorică în dezvoltarea politică a Angliei, este menită să explice de ce de-a lungul secolelor, rolul politic al Camerei Lorzilor s-a diminuat din ce în ce mai mult, devenind, în cele din urmă simbolic. În prezent, puterea politică a parlamentului este concentrată în sânul Camerei Comunelor fiind exercitată de aceasta în strânsă legătură cu programul politic și interesele partidului de guvernământ. Practic, Camera Comunelor este independentă de puterea Coroanei.

4.1. Organizarea și funcționarea Camerei Lorzilor

Originea Camerei Lorzilor, ca organism nobiliar având prerogativa de a-l sfătui pe Rege, trebuie căutată chiar înainte de cucerirea normandă în 1066. Inițial, Camera Lorzilor a deținut o evidentă superioritate față de Camera Comunelor, ca rezultat al poziției sale privilegiate, în raporturile cu Coroana. În plus, Camera Lorzilor a exercitat un control asupra desemnării membrilor Camerei Comunelor până la reforma electorală din 1832. Prin puterile ce i-au fost conferite în Evul Mediu, Camera Lorzilor a ocupat un loc egal cu cel al Camerei Comunelor în materie legislativă și financiară. De asemenea, Camerei Lorzilor îi revenea sarcina de a-i judeca pe miniștrii puși sub acuzare de către Camera Comunelor.

Puterea politică a Camerei Lorzilor provenea, îndeosebi, din compoziția sa socială. Din Camera Lorzilor făceau parte marea aristocrație engleză și înalții prelați ai Regatului, legați prin interese comune de instituția regalității. Datorită faptului că,

---

[1] *C.G. Stere*, Introducere în studiul dreptului constituțional, Iași, 1903, p. 189.
[2] Ibidem.
[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 216.
[4] *A.H. Birch*, op. cit., p. 48-51.

exceptând câţiva înalţi prelaţi, membrii Camerei Lorzilor îşi căpătau funcţia de parlamentari pe cale ereditară, aceasta a regrupat întreaga aristocraţie care constituia principala forţă economică a ţării înainte de secolul al XIX-lea.[1]

Dispunând de prestigiu social şi de o putere economică considerabilă, membrii Camerei Lorzilor au reprezentat până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, centrul real al puterii politice.

Supremaţia Camerei Lorzilor faţă de cea a Comunelor nu a ţinut, însă foarte multă vreme. Burghezia a reuşit să impună un nou mod de producţie, o tehnologie industrială eficientă şi de mare productivitate, constituirea unei flote comerciale şi militare puternice care au trezit impulsul naţiunii engleze pentru cucerirea de teritorii coloniale. Burghezia a impus, de asemenea, idei politice reformatoare privind exercitarea puterii. Cromwell – conducătorul Revoluţiei din 1649 – a desfiinţat Camera Lorzilor o dată cu monarhia în 1649. În 1660 acest organism a fost reînfiinţat de către regele Carol al II-lea. Între Camera Lorzilor şi Camera Comunelor nu a existat un conflict evident şi grav până în 1832, când Parlamentul a adoptat *Reform Bill* care a stabilit bazele elective ale constituirii Camerei Inferioare. Prin acest act s-a pus capăt cutumei potrivit căreia lorzii aveau prerogativa de a-i numi pe membrii Camerei Inferioare.[2]

După numeroase conflicte cu aristocraţia, noua clasă socială a înclinat balanţa puterii în favoarea sa, marginalizând din punct de vedere economic şi politic nobilimea aristocratică legată de agricultura neproductivă şi privilegii smulse Coroanei. Declinul politic lent al Camerei Lorzilor a fost precedat, aşadar, de declinul economic treptat al nobilimii care a început spre sfârşitul secolului al XVIII-lea şi s-a manifestat cu putere în secolul al XIX-lea. În cursul acestui secol, s-a conturat cutuma constituţională potrivit căreia Camera Lorzilor nu a mai putut amenda proiectele legilor financiare. Motivaţia acestei limitări a prerogativelor legislative ale Camerei Lorzilor, a constat în faptul că păturile sociale care contribuiau la formarea veniturilor statului, erau reprezentate în parlament nu de membrii Camerei Lorzilor, ci de cei ai Camerei Comunelor.[3] Lorzii şi-au păstrat însă alte prerogative: dreptul de iniţiativă legislativă, dreptul de veto ş.a.

Declinului politic al Camerei Lorzilor, i-a corespuns ascensiunea puterii Camerei Comunelor. O asemenea sporire a fost în mare măsură rezultatul sprijinului electoratului acordat acesteia. Astfel, dacă până în anul 1831, Camera Comunelor se sprijinea pe aproximativ 4% din populaţie, procentul a crescut foarte mult după sfârşitul primului război mondial. Declinul Camerei Lorzilor s-a accentuat foarte mult în a doua jumătate a secolului al XIX-lea. În această perioadă, Camera Lorzilor nu a mai putut să se opună nici politic, nici economic Camerei Comunelor. Reforma Constituţională din 1911 *(The Parliament Act)* a răpit lorzilor şi ultimele prerogative mai importante cu caracter judiciar, confirmând în mod oficial lunga decadenţă politică a acestei Camere. *The Parliament Act* din 1911 a stabilit următoarele schimbări în raporturile dintre cele două camere legislative:

---

[1] *P. Lalumière, A. Demichel,* op. cit., p. 185, 186.

[2] În legătură cu procesul istoric al decăderii Camerei Lorzilor, a se vedea *H. Toch,* op. cit., p. 40-43.

[3] *C. Debbasch şi alţii.,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica Paris, 1983, p. 186.

a) un proiect de lege din domeniul financiar devine lege chiar fără acordul Camerei Lorzilor, în termen de o lună de la adoptarea acestuia de către Camera Comună;

b) proiectele legilor publice pot deveni lege fără aprobarea Camerei Lorzilor, dacă acestea sunt discutate şi însuşite de Camera Comunelor în cursul a trei sesiuni parlamentare consecutive şi dacă au trecut doi ani de la a doua lectură a proiectului în prima sesiune şi a treia lectură în cadrul celei de a treia sesiuni;

c) durata maximă a mandatului Parlamentului a fost redusă de la 7 la 5 ani. Aceasta face ca orice proiect de lege introdus de Camera Comunelor după 2 ani de la începutul mandatului să nu mai fie, practic, respins de către Camera Lorzilor.[1] În prezent, Camera Lorzilor este considerată ca un organism de consultare şi avizare din punct de vedere al tehnicii legislative a proiectelor de lege ce-i sunt supuse spre examinare. Rolul ei politic este extrem de redus.[2]

Din punct de vedere al organizării puterilor şi al raporturilor între ele, locul vechilor cutume constituţionale referitoare, de pildă, la recrutarea primilor miniştri din rândul Camerei Lorzilor sau la responsabilitatea membrilor guvernului în faţa acesteia, au fost înlocuite cu altele, care au exprimat pe plan politic ascendenţa burgheziei. Astfel, răspunderea politică a miniştrilor se angajează astăzi exclusiv în faţa Camerei Comunelor; premierii sunt recrutaţi dintre deputaţi ş.a.

În ceea ce priveşte recrutarea membrilor Camerei Lorzilor, aceasta se face pe baze ereditare. Aristocraţia britanică tradiţională nu mai este însă numeroasă ca în secolele trecute. Pentru a nu se primejdui existenţa Camerei, datorită scăderii numărului de familii nobiliare, suveranul şi guvernul dispun de dreptul de a numi noi lorzi. Actul care consfinţeşte acest drept este *Life Peerage Act* şi a fost adoptat de Parlament în 1958. În acest fel, compoziţia socială a Camerei înalte a parlamentului britanic este adaptată la realităţile social-economice dinamice ale ţării. În 1963 Parlamentul a adoptat un nou *Peerage Act* prin care s-a autorizat ca lorzii să renunţe la titlul lor. De asemenea, prin acelaşi Act, descendentele lorzilor au căpătat dreptul de a deveni membre ale Camerei Lorzilor. Se apreciază că până în 1999 peste 500 de fotolii în Camera Lorzilor erau ocupate de noile generaţii de lorzi recrutate din afara nobilimii tradiţionale britanice.

Din Camera Lorzilor mai fac parte 26 de lorzi spirituali (înalţi prelaţi) şi 11 lorzi cu funcţii judiciare.

Din punct de vedere organizatoric, Camera Lorzilor nu s-a adaptat condiţiilor moderne ale procedurii parlamentare. Organizarea sa internă subliniază şi mai mult fizionomia istorică de simbol pe care a căpătat-o de-a lungul veacurilor. Camera Lorzilor este condusă de Lordul Cancelar. Potrivit tradiţiei parlamentare, Lordul Cancelar avea iniţial funcţia de secretar principal al monarhului. În această calitate îi revenea sarcina de a autentifica actele emise de suveran. Lordul Cancelar deţinea, de asemenea, largi prerogative judiciare şi parlamentare.

Camera Lorzilor poate numi comisii speciale cu caracter temporar *(select committes)* însărcinate să rezolve problemele concrete al activităţii Camerei. Camera Lorzilor lucrează aproximativ 120 de zile pe an. În cadrul lucrărilor parlamentare se practică

---

[1] A se vedea *H. Toch*, op. cit., p. 43.

[2] În legătură cu actualul rol al Camerei Lorzilor, a se vedea *A.H. Birch*, op. cit., p. 51-55.

un cvorum de lucru și un cvorum de vot. Ședințele Camerei Înalte se pot desfășura doar în prezența a trei membri. Pentru exprimarea votului este necesară prezența a cel puțin 30 de membri ai Camerei.

Un aspect important al Camerei Lorzilor este compoziția sa politică. Dacă mandatul de deputat în Camera Comunelor este disputat între cele două partide principale: Partidul Laburist și Partidul Conservator, în Camera Lorzilor sunt reprezentate practic 3 formațiuni politice. Pe lângă partidele menționate, este reprezentat și Partidul Liberal, precum și independenții. Reprezentanții celor 3 partide, la care se adaugă independenții, formează 4 grupuri politice.

Actualmente, Camera Lorzilor îndeplinește cinci funcții:

a) funcția judiciară. Camera Lorzilor are rolul unei Curți Supreme de Apel în materie civilă și penală. În acest fel, lorzii legiști se pronunță și asupra legalității actelor puterii executive. De asemenea, Camerei Lorzilor îi revine competența de a judeca pe înalții demnitari puși sub acuzare de Camera Comunelor;

b) este organ de deliberare a proiectelor ce-i sunt trimise de cealaltă cameră. Membrii Camerei Lorzilor au libertatea de a lua cuvântul în Cameră fără limită de timp și de a aborda orice subiect. În conferirea acestei funcții s-a mizat pe faptul că membrii Camerei, nefiind legați de interesele electorale, sunt mai puțin expuși unor presiuni de partid și, deci, sunt imparțiali;

c) funcția legislativă propriu-zisă. În materie legislativă, Camera Lorzilor are puteri limitate, infirmând principiul potrivit căruia în parlamentele bicamerale, camerele legislative dețin puteri care se echilibrează și că procesul legislativ se desfășoară potrivit acelorași reguli procedurale în cele două camere. În prezent, Camera Comunelor este principalul actor în procesul legislativ. Cu toate acestea, Camera Lorzilor păstrează într-un anumit cadru posibilitatea de a influența, prin avizele sale asupra proiectelor de lege, conținutul și forma definitivă ale acestora. Totodată, Camera Lorzilor deține dreptul de inițiativă legislativă și dreptul de a face amendamente la proiectele adoptate de Camera Comună, cu excepția proiectelor cu caracter financiar. În ceea ce privește proiectele de legi private, Camera Lorzilor are posibilități mai largi de a influența procesul legislativ. Camera Lorzilor poate paraliza însă, timp de un an procedura de vot în Camera Comunelor prin exercitarea unui drept de veto absolut care nu poate fi depășit când este exercitat în ultimul an al unei legislaturi;[1]

d) funcția constituțională. Regina își prezintă mesajul Tronului în Camera Lorzilor. De asemenea, autorizează Primul-ministru să includă în Guvern pe unii dintre lorzi;

e) este un simbol al dezvoltării constituționale a Marii Britanii și, prin aceasta, un factor decisiv al întăririi încrederii națiunii engleze în instituțiile sale politice. Camera

---

[1] Pentru a fi promulgat de monarh, proiectul de lege trebuie să întrunească votul favorabil al Camerei Comunelor în două sesiuni succesive. Între prezentarea textului proiectului în a doua lectură în cursul primei sesiuni și aprobarea sa definitivă în a doua sesiune, se scurge un termen de minimum un an. În acest fel, membrii Camerei Lorzilor au posibilitatea de a reflecta pe marginea proiectului respectiv. În mod normal, cele două sesiuni se convoacă în cadrul aceleiași legislaturi. Sunt însă cazuri când sesiunile se desfășoară pe parcursul a două legislaturi. Într-o asemenea situație, schimbarea configurației politice a Camerei Comunelor (de fapt, a majorității parlamentare) poate fi invocată de Camera Lorzilor pentru a se opune proiectului respectiv, procedura legislativă reluându-se de la început. Limitarea prerogativelor legislative ale Camerei Lorzilor nu se aplică decât în privința legilor publice.

Lorzilor rămâne una dintre constantele vieții politice ale Marii Britanii, fiind păstrată nu numai ca o instituție politică cu rădăcini adânci în sistemul de guvernare, ci și în conștiința publică.

4.2. Organizarea și funcționarea Camerei Comunelor

Camera Comunelor este organismul care concentrează, practic, întreaga putere legislativă a parlamentului. Membrii Camerei Comunelor sunt desemnați prin alegeri generale organizate din 5 în 5 ani prin vot universal. În Anglia votul universal a fost introdus în 1918, femeile fiind, însă, în continuare excluse de la exercitarea lui. În două etape succesive, acest drept a fost acordat și femeilor. Sistemul electoral este bazat pe scrutinul uninominal majoritar cu un singur tur.

Teritoriul Regatului Unit este împărțit în 251 de circumscripții electorale. Aceasta înseamnă că formațiunea politică care urmărește obținerea unui mandat parlamentar într-o circumscripție electorală prezintă în alegeri un singur candidat. Acțiunea de votare se desfășoară o singură dată, fiind declarat ales candidatul care obține majoritatea voturilor exprimate de alegători. Acest mod de scrutin obligă partidele politice să aibă o organizare internă bine ierarhizată și să instituie o disciplină strictă în rândul membrilor săi.

Prin lege este asigurată o reprezentare specifică pentru Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord. Fiecare membru al Camerei Comunelor, reprezintă o circumscripție electorală care nu coincide neapărat cu unitățile administrativ-teritoriale, întrucât în Marea Britanie, circumscripțiile electorale sunt pe cât posibil egale din punct de vedere al populației, în ciuda deosebirilor de ordin geografic sau istoric ce separă o regiune de alta. Prin lege se stabilește o procedură foarte strictă de delimitare a întinderii unei circumscripții electorale. Delimitarea acestora se operează la recomandarea Comisiei permanente a circumscripțiilor pentru Anglia, Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord, aproximativ din 10 în 10 ani. În conformitate cu Representation of the People Act, în fiecare circumscripție electorală există un registru electoral în care se operează anual orice modificare a electoratului, numai cei figurând în registru, putând vota. În registru sunt înscriși toți locuitorii din circumscripția respectivă în vârstă de cel puțin 18 ani, cu excepția străinilor, a pairilor, a incapabililor și persoanelor condamnate. Sistemul majoritar datează din secolul al XVII-lea, iar cel uninominal din anul 1884 când a fost introdus prin legea electorală.

Regulile capacității electorale au fost stabilite cu aproape 300 de ani în urmă. În afară de descalificările evidente (minoritate, incapacitate mintală, calitatea de membru al Camerei Lorzilor), Legea electorală din 1975 prevede că nu pot fi aleși în Camera Comunelor titularii unei funcții publice, judiciare ori executive. În acest fel, sunt excluși cei care ocupă o funcție în serviciul Coroanei, incluzând funcționarii, militarii, polițiștii și magistrații. Scopul acestor dispoziții este de a asigura separarea funcțiilor judiciare și executive de cea legislativă. Legea prevede că titularii funcțiilor ministeriale (primul-ministru, secretarii de stat) pot face parte din Camera Comunelor beneficiind de cel mult 95 de fotolii parlamentare, restul miniștrilor putând fi recrutați din Camera Lorzilor. Pe această cale, se asigură nu numai separarea celor trei puteri, dar și responsabilitatea membrilor guvernului față de parlament.

Camera Comunelor este prezidată de *Speaker*, el însuşi parlamentar ales în această funcţie de către membrii Camerei.[1] *Speaker-ul* este ales la începutul fiecărei legislaturi pentru un mandat de 5 ani, dar nu prin vot. Cele două partide mari – Partidul Laburist şi Partidul Conservator – convin asupra unei persoane care urmează a fi desemnată *Speaker*. În acest fel, *Speaker-ul* este imparţial şi nu face jocul niciunui partid politic. Din 1885 este desemnat un *Speaker* supleant a cărui sarcină este de a-l înlocui pe *Speaker* în anumite cazuri în prezidarea dezbaterilor parlamentare. Acesta are sarcina de a conduce dezbaterile din Cameră şi de a veghea la respectarea regulilor de procedură parlamentară ale Camerei.

Parlamentul britanic se reuneşte cel puţin o dată pe an, în principal pentru a aproba impozitele şi pentru a acorda credite guvernului. Potrivit unei legi din 1911 *(Parliament Act)*, Parlamentul nu poate funcţiona mai mult de 5 ani.

În Cameră se formează două grupuri parlamentare, fiecare cuprinzând deputaţii aparţinând unuia dintre cele două partide principale. Partidele britanice fiind constituite pe principii stricte de disciplină, deputaţii sprijină activ programul politic al partidului care i-a propus candidaţi, votând în funcţie de interesele acestuia. Fiecare grup parlamentar este condus de un lider.

În cadrul Camerei Comunelor, opoziţiei parlamentare i se asigură toate condiţiile pentru a critica programul guvernului, pe primul-ministru, ca şi pe ceilalţi componenţi ai cabinetului. Majoritatea parlamentară este o susţinătoare a cererilor guvernului adresate Camerei. Dreptul de dizolvare a Camerei îl deţine Monarhul, dar de fapt primul-ministru este cel care solicită acestuia dizolvarea, iar Regele se conformează.

4.3. Funcţiile Camerei Comunelor

Se poate spune că sarcina principală a Camerei Comunelor este de a vota legile[2] *(funcţia legislativă)*. În afară de această funcţie, Camera are şi alte funcţii denumite convenţional funcţii nonlegislative (de exemplu, controlul exercitat asupra guvernului).

Funcţia legislativă. Parlamentul poate legifera în orice domeniu în virtutea suveranităţii sale, acceptată de Rege şi recunoscută de tribunale. Domeniul legii este, practic, nelimitat. În ceea ce priveşte procesul legislativ, rolul important îl deţine Camera Comunelor. Astfel, dacă un proiect de lege a fost aprobat de Camera Comunelor, dar respins de Camera Lorzilor, acesta poate fi aprobat de Regină într-un anumit termen, dobândind forţă de lege.

Sistemul de drept britanic cunoaşte două categorii de legi: legi publice şi legi private. Legile publice sunt iniţiate de Guvern sau de parlamentari, Camera Comunelor

---

[1] Iniţial, *Speaker-ul* era numit de suveran şi avea sarcina de a apăra drepturile Camerei şi ale membrilor acesteia în faţa Regelui. Dreptul Regelui de a-l numi pe Speaker nefiind condiţionat, acesta încredinţa funcţia respectivă în virtutea unei cutume constituţionale, persoanelor care îi erau devotate. Cu timpul, între Cameră şi *Speaker-ul* aservit puterii Regelui au intervenit divergenţe soluţionate în defavoarea Camerei, câtă vreme aceasta nu avea puteri considerabile. În momentul când Camera Comunelor şi-a întărit poziţiile, a putut impune înlocuirea cutumei care conferea Regelui dreptul de a-l numi pe *Speaker*, cu regula potrivit căreia acesta era numit chiar de Cameră.

[2] A se vedea *R. Macridis* (ed.), op. cit., p. 60, 61.

având rolul esențial în adoptarea lor. Legile private reglementează relații sociale de interes particular. Ele sunt introduse în parlament sub forma unei petiții. Dacă efectele juridice ale celor două categorii de legi sunt comune, procedurile lor de adoptare diferă. Pentru fiecare tip de lege există o procedură de legiferare complexă. Deosebirea între cele două categorii de acte constă în următoarele: toate măsurile al căror obiect constă în modificarea legislației generale sau în repartizarea sumelor bugetare, administrarea justiției ș.a. se vor stabili prin legi publice; dispozițiile al căror obiect constă în stabilirea unor drepturi subiective aparținând unor persoane fizice sau juridice sunt legi private. Procedura de adoptare a acestui tip de legi se aseamănă într-o oarecare măsură cu procedurile judiciare. Potrivit acestei similitudini, părțile interesate în adoptarea unei legi private au posibilitatea de a fi prezentate în fața comisiilor permanente ale camerelor legislative care analizează proiectul de lege respectiv. Este posibil ca această procedură parlamentară să fi stat la baza formării grupurilor de presiune și, în general, la baza apariției fenomenului *lobby* în S.U.A. Dezbaterea unui proiect de lege guvernamental în domeniul dreptului public nu diferă de cea a unui asemenea proiect inițiat de parlamentari. Dezbaterea propriu-zisă se desfășoară în trei faze:[1]

a) prezentarea sumară a proiectului fără dezbateri și stabilirea datei pentru faza următoare (prima lectură);

b) discutarea concepției generale a proiectului și dispozițiilor mai importante (a doua lectură). Dacă în urma discuțiilor, concepția sau principiile generale ale proiectului de lege sunt aprobate în liniile lor esențiale, acesta se transmite *Comitetului întregii Camere* (Camera reunită ca un comitet de lucru) sau unei comisii *(Standing Committee)* în scopul dezbaterii minuțioase a fiecărui articol. Ministrul responsabil de proiect este membru al comisiei. Scopul comisiei este de a dezbate și de a aproba fiecare articol al proiectului. Membrii comisiei pot face orice amendamente. De asemenea, opoziția poate solicita modificarea unor articole sau să propună amendamente. Guvernul este liber să-și însușească sau nu modificările cerute de opoziție sau de diferite grupuri de interese sau alte organizații neguvernamentale.

După ce proiectul a căpătat o formă finală în comisie, este supus unei examinări detaliate în forma respectivă, cu participarea tuturor membrilor Camerei Comunelor. Se pot face noi amendamente care sunt supuse votului. Pentru a evita ca opoziția să întârzie nejustificat procedura de adoptare a proiectului prin discuții interminabile în această fază, Guvernul poate propune o moțiune pentru limitarea duratei lucrărilor de cuvânt. Această moțiune este cunoscută sub denumirea de „ghilotina" *(guilllotine)*. Moțiunea trebuie dezbătută și votată de întreaga Cameră. În moțiune se stabilește timpul alocat în continuare pentru fiecare procedură legislativă care urmează. De asemenea, poate fi precizat timpul alocat discutării unor articole sau capitole ale proiectului;

c) proiectul se prezintă în a treia lectură. În această fază proiectul este supus votului final urmând a fi adoptat sau respins.

După această ultimă fază, proiectul este înaintat Camerei Lorzilor.

În Camera Lorzilor discuțiile pe marginea proiectului urmează, în general, aceeași procedură ca și cea folosită în Camera Comunelor.

---

[1] Ibidem, p. 62, 63; *J.P. Kinder, S. McCracken*, Connaisssance du droit anglais, LGDJ, Paris, 1980, p. 194, 195.

Legea votată va fi supusă Reginei spre sancţionare şi promulgare.

Teoretic, Camera Comunelor deţine puteri legislative necontestate. În realitate, însă, guvernul este organismul care, utilizând pârghii parlamentare şi normele stricte ale disciplinei de partid, reuşeşte să dirijeze din umbră întregul proces legislativ. Camera Comunelor poate transmite prin delegare Guvernului competenţe legislative. Parlamentul îşi rezervă dreptul de a controla activitatea normativă a Guvernului prin comisiile sale speciale şi prin crearea cadrului legislativ în care orice persoană fizică sau morală se poate plânge că prin actele Guvernului i s-au produs în mod nejustificat pagube.

Puterea bugetară a Parlamentului. Potrivit art. 4 din *Bill of Rights* din 1689, este interzis să se defalce din buget bani pentru Coroană sau în folosul acesteia fără autorizaţia Parlamentului. Această prevedere are aceeaşi valoare şi astăzi. În fapt, nicio putere executivă nu poate acţiona fără mijloace materiale sau resurse financiare. Cum aprobarea acestora este la dispoziţia Parlamentului, orice politică guvernamentală depinde de concursul legislativ al acestuia. Altfel spus, Guvernul se află la discreţia Parlamentului. Scopul acestei dependenţe este asigurarea echilibrului între puteri, împiedicarea puterii executive să guverneze abuziv sau autoritar. În realitate însă, Parlamentul nu poate paraliza activitatea guvernamentală neaprobându-i fonduri, deoarece Guvernul asigură stabilitatea internă şi apără ordinea constituţională.

În prezent, competenţa în materie financiară a Camerei Comunelor este serios limitată de Guvern, deoarece acestuia îi aparţine iniţiativa în acest domeniu.[1]

În sistemul constituţional britanic, activitatea bugetară poate fi redusă schematic la următoarea formulă: Guvernul solicită fonduri, Camera Comunelor le acordă, iar Camera Lorzilor aprobă această atribuire.

Controlul parlamentar. Deşi sistemul constituţional britanic este bazat – ca de altfel toate celelalte sisteme de guvernământ – pe principiul separaţiei celor trei puteri (legislativă, executivă şi judecătorească), o separaţie strictă, absolută a acestora nu există. Între cele trei puteri există mecanisme constituţionale de interferenţă, de colaborare şi cooperare în procesul de guvernare (de exemplu, parlamentul numeşte pe primul-ministru şi pe miniştri; guvernul exercită iniţiativa legislativă; comisiile parlamentare verifică activitatea guvernului; deputaţii interpelează miniştri ş.a.).

O expresie a acestei colaborări între puteri este şi responsabilitatea ministerială care se concretizează prin prerogativele parlamentului de a cere membrilor guvernului să raporteze în faţa acestuia în legătură cu modul în care îşi îndeplinesc atribuţiile.

Miniştrii răspund în mod solidar în faţa parlamentului pentru activitatea de ansamblu a guvernului. Ei pot răspunde şi individual pentru comiterea unor fapte ce îi fac nedemni de funcţia pe care o ocupă. În sistemul britanic, procedura de judecare a miniştrilor pentru săvârşirea unor asemenea fapte (trădare, dare sau luare de mită, înşelăciune etc.), este cunoscută sub denumirea de *impeachment* şi se desfăşoară de către ambele camere legislative.

Procedura de *impeachment* este foarte veche. Ultima dată s-a aplicat în anul 1805. Această procedură are două faze: declanşarea urmăririi de către Camera Comunelor şi judecarea propriu-zisă a celui în cauză, de către Camera Lorzilor.

---

[1] *P. Lalumière, A. Demichel*, op. cit., p. 183.

Răspunderea politică a miniştrilor comportă însă alte aspecte. La baza răspunderii ministeriale faţă de parlament este aşezată încrederea pe care acesta o manifestă faţă de ministru, numindu-l în funcţia respectivă, şi pe care parlamentul o retrage. Dacă un ministru pierde încrederea Camerei Comunelor pentru motive politice (eşecul în activitatea pe care o desfăşoară) sau pentru motive exclusiv personale, este obligat să demisioneze. Un ministru răspunde în faţa Camerei Comunelor pentru întreaga activitate a ministerului pe care îl conduce; el nu se poate apăra pretinzând că nu a cunoscut o anumită problemă pentru care este chemat să răspundă (de exemplu: un accident aviatic sau feroviar grav, insubordonarea colaboratorilor sau implicarea acestora în acţiuni ilegale, antistatale etc.).

Dacă majoritatea membrilor Camerei Comunelor exprimă neîncrederea acestora faţă de Guvern în întregul său, monarhul cere dizolvarea parlamentului şi organizarea unor noi alegeri generale. Dacă după alegeri şi constituirea noului parlament, Guvernul nu obţine încrederea acestuia, va fi obligat să demisioneze.

Dintre modalităţile de răspundere ministerială menţionăm: întrebări adresate membrilor guvernului de către membrii Camerei Comunelor sau ai Camerei Lorzilor, interpelări, instituţia ombudsman-ului (Comisarul parlamentului pentru administraţie) creată în 1967. Comisarul parlamentului are printre altele şi prerogativa de a ancheta modul de administrare a departamentelor ministeriale.

4.4. Statutul parlamentarilor

Fiecare cameră se bucură de anumite privilegii recunoscute atât prin cutuma constituţională, cât şi prin anumite dispoziţii scrise. Privilegiul cel mai important este libertatea de exprimare. Potrivit art. 9 din *Bill of Rights* din 1689, libertatea de exprimare a parlamentarilor, dezbaterile şi procedurile parlamentare nu pot fi supuse judecăţii tribunalelor. Cu alte cuvinte, pentru opiniile exprimate, pentru votul dat şi, în general, pentru modul în care îşi exercită mandatul de deputat, parlamentarul nu răspunde juridic. Această imunitate parlamentară este respectată şi astăzi cu multă scrupulozitate.

§5. Regele

Statutul politic şi juridic al Monarhului ilustrează cel mai bine maxima potrivit căreia „Regele domneşte, dar nu guvernează". Practic, Monarhul Angliei este un simbol tradiţional, doar aparent implicat în jocul politic. El este considerat iresponsabil din punct de vedere politic şi se bucură de o adevărată imunitate în materie penală şi civilă.[1]

Aşa numitul rol politic al Monarhului este pur formal, întrucât acesta se conformează, fie dorinţei guvernului, fie unor cutume în favoarea acestuia. Monarhul are următoarele atribuţii:

a) desemnarea primului-ministru. Regele desemnează în mod obligatoriu ca premier pe liderul partidului care a câştigat alegerile generale. Revine, de asemenea, Coroanei dreptul de a numi în înalte funcţii publice (miniştri, judecători, ofiţeri în forţele armate, diplomaţi);

[1] A se vedea *J.P. Rinder, S. McCracken*, op. cit., p. 174, 175.

b) sancţionarea legilor. Cutuma îi recunoaşte dreptul de veto, dar acest drept nu a mai fost utilizat de la începutul secolului al XVIII-lea;

c) prezintă „Mesajul Tronului" la deschiderea fiecărei sesiuni parlamentare care, de fapt, este o pledoarie în favoarea programului guvernamental al partidului aflat la putere;

d) înmânarea ordinelor şi distincţiilor;

e) dizolvarea Camerei Comunelor. Această prerogativă aparţine tradiţional Monarhului, fiind stabilită pe cale cutumiară. În prezent, iniţiativa dizolvării Camerei Comunelor aparţine primului-ministru, Regina conformându-se cererii acestuia;

f) declararea stării de război şi încheierea păcii;

g) încheierea tratatelor;

h) recunoaşterea altor state şi guverne.

Regele păstrează rolul necontestat de şef al Bisericii anglicane introdus de Regele Henric al VIII-lea. De asemenea, este şef al *Commonwealth-ului* britanic.

§6. Guvernul

Guvernul este organul executiv rezultat din alegerile generale. Compoziţia sa – de la premier la miniştri – exprimă victoria electorală a unuia dintre cele două partide politice principale. Aceasta face ca din punct de vedere politic guvernele britanice să fie foarte stabile, iar din punct de vedere al legitimităţii lor, să nu fie contestate decât de adversarii politici şi nu de marea majoritate a populaţiei. Desigur, aceasta nu înseamnă că obiective guvernamentale nepopulare sunt agreate de populaţie.[1]

Partidul care a câştigat alegerile generale va ocupa majoritatea locurilor în Camera Comunelor şi va deţine, astfel, majoritatea parlamentară. Dispunând de această majoritate, guvernul va avea asigurată aprobarea programului său de guvernare şi a proiectelor de lege pe care le va propune parlamentului.

Guvernul propriu-zis este constituit dintr-un mare număr de membri, dintre care unii sunt titulari de departamente, iar alţii (circa 40–50) au un rol de cvasisupleanţi („miniştri juniori"). Primul-ministru îşi formează un cabinet restrâns constituit din şefii celor mai importante departamente ministeriale. Acest organism stabileşte sau decide cele mai importante măsuri guvernamentale. Pe lângă titularii de departamente, „miniştrii-juniori" ocupă funcţii ce pot fi asimilate cu cele ale secretarilor de stat din nomenclatura funcţionarilor publici cu rang superior din ministerele altor ţări. În general, din rândul lor se recrutează miniştrii titulari.

Primul-ministru are o poziţie dominantă atât în cadrul guvernului, cât şi în general în viaţa politică a ţării. În realitate, întreaga putere este concentrată în mâinile sale.

O instituţie originală este aşa numitul *shadow cabinet* (cabinetul din umbră). Acest guvern este format dintr-un anumit număr de deputaţi ai opoziţiei parlamentare

---

[1] *J.D. Serbyshire, I. Derbyshire*, Politics in Britain from Challaghan to Thatcher, Chambers, 1990, p. 190-193. Cei doi autori readuc în discuţie programul propus de fostul premier al Marii Britanii – M. Thatcher – în sesiunea parlamentară 1987-1988, pentru impozitul local, propunere soldată cu manifestarea unei puternice opoziţii parlamentare, precum şi cu grave tulburări sociale.

desemnat de aceasta şi conduşi de liderul ei. Menirea organismului respectiv este de a „deveni" un guvern potenţial pentru o eventuală alternativă la putere.[1]

Guvernul are următoarele atribuţii:

a) atribuţii executive. Guvernul hotărăşte asupra liniei generale de dezvoltare a ţării acţionând pe două direcţii: „convingerea" parlamentului să adopte/aprobe o anumită măsură iniţiativă de guvern; după adoptarea măsurii propuse, să acţioneze cu întreaga sa autoritate pentru executarea măsurii respective.

b) atribuţii în procesul legislativ. Aproximativ 90% din numărul legilor votate de parlament sunt iniţiate de guvern. Datorită majorităţii parlamentare disciplinate şi strâns legată de partidul de guvernământ, guvernul reuşeşte să-şi transpună programul guvernamental în legi.

c) atribuţii cu caracter financiar. Deşi bugetul este votat de parlament, acesta nu face altceva decât să voteze proiectul ce i se transmite de Guvern.

§7. Reforma sistemului constituţional britanic

Problema reformei sistemului constituţional englez s-a pus cu deosebire în ultimele trei decenii. În anii '60 şi la începutul anilor '70, accentul s-a pus pe reforma procedurilor parlamentare, în special la nivelul comisiilor permanente ale Camerei Comunelor, pentru a se asigura întărirea controlului parlamentar asupra puterii executive[2]. În perioada 1970-1980, s-a propus o autonomie mai largă, un adevărat drept de autoguvernare pentru Scoţia şi Ţara Galilor, dar propunerea nu a fost însuşită de Partidul Conservator, aflat atunci la putere.

În cadrul aceloraşi dezbateri vizând reforma constituţională, s-a pus adesea problema compoziţiei şi puterilor Camerei Lorzilor[3]. Partidul Liberal-Democratic susţine cerinţa adoptării unei Constituţii scrise.

Actualul Guvern laburist este promotorul unor iniţiative legislative, aprobate deja de Parlament, care au redat celor trei provincii încorporate de Regatul Angliei un regim de largă autonomie, constând în dreptul populaţiei locale de a-şi alege adunări reprezentative, care, la rândul lor, învestesc guverne locale. În felul acesta, Marea Britanie încetează să mai fie un model tipic de uniune încorporată, apropiindu-se de regionalismul politic.

---

[1] *M. Dogan*, Selecţia miniştrilor în democraţiile pluraliste, Alternative '90 nr. 17-18/1990; *J.P. Kinder, S. McCracken*, op. cit., p. 185-187.

[2] *F.F. Ridley*, op. cit., p. 45.

[3] Ibidem.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Sistemul politic al Italiei

§1. Premise politice ale Constituției din 1947

Italia a trecut, nu fără convulsii, de la un regim politic totalitar, de la o dictatură de tip fascist, la un regim politic parlamentar democratic. Trecerea s-a produs după încheierea celui de-al doilea război mondial și a durat, practic, până la adoptarea actualei Constituții, în decembrie 1947.

Procesul de tranziție democratică în Italia a fost foarte complex, în parte, chiar contradictoriu, întrucât a generat frământări sociale ample, stimulate de procesul de înlocuire a puterii și de problema viitoarei forme de guvernământ. De asemenea, trebuie menționat că procesul în sine nu poate fi disociat de condițiile internaționale în care s-a desfășurat, de poziția politică și militară a Italiei la sfârșitul războiului mondial. Astfel, noua clasă politică italiană și poporul însuși au ținut seama, fără doar și poate, de poziția statelor învingătoare privind viitorul regim politic italian. Aceasta este poate și explicația opțiunii Constituantului pentru regimul politic parlamentar, deși Italia nu a avut anterior tradiții parlamentare bine consolidate.

Discontinuitatea în plan politic, realizată prin trecerea de la dictatura fascistă la democrația parlamentară, a fost în mod natural legată de discontinuitatea în plan constituțional, prin trecerea de la structurile și mecanismele de guvernare ale statului fascist la instituțiile politice de tip parlamentar. Cu siguranță, discontinuitatea instituțională (politică) nu ar fi fost posibilă sau nu s-ar fi realizat fără obstacole dacă, concomitent nu s-ar fi produs o discontinuitate în planul concepțiilor politice, ca și al atitudinii grupurilor sociale, a populației față de structurile de putere.

Ce înseamnă aceasta? Este deja un fapt demonstrat că adeziunea grupărilor politice, sociale, a populației la ideologia fascistă precum și la exercitarea instrumentelor puterii totalitare instituite de Mussolini, a fost diferențiată în funcție de interesele acestora. Este fără îndoială, însă, că adeziunea marii majorități a populației a fost formală, conjuncturală. Chiar calitatea de membru al Partidului Național Fascist a fost privită în epocă, în mare măsură, ca o manifestare a unui cvasioportunism politic, explicabil și necondamnabil la nivel social larg[1]. De altfel, chiar în timpul dictaturii, marea masă a membrilor partidului fascist sau a simpatizanților acestuia, s-au îndepărtat treptat, din punct de vedere afectiv, de structurile de partid și, chiar de cele ale statului totalitar, atitudine socială pusă puternic în evidență și de amplificarea mișcării de rezistență antifascistă din această țară.

---

[1] Referindu-se la motivația afilierii la Partidul Național Fascist, Papa Pius al XI-lea arăta că „înscrierea în partid și jurămintele sunt, pentru un număr de oameni, însăși condiția carierei lor, mijlocul lor de trai" (a se vedea *M. Gallo*, Italia lui Musollini, Ed. Politică, București, 1969, p. 301).

Natural, schimbarea produsă în planul concepţiilor politice nu a însemnat automat înlăturarea din mentalitatea şi practica socială a unor norme şi principii antidemocratice, precum şi a unor mecanisme totalitare, imprimate în conştiinţa indivizilor sau a grupurilor sociale ca rezultat al îndelungatei şi intensei propagande fasciste. Odată cu căderea lui Mussolini, în psihologia grupurilor sociale au început să se producă transformări esenţiale, a căror notă dominantă a constituit-o schimbarea gândirii şi atitudinii sociale la nivel de masă, orientarea claselor şi categoriilor sociale, a partidelor spre valorile democratice ale liberalismului şi ale regimului politic parlamentar. Şi Biserica catolică a contribuit în măsură importantă la tranziţia mai rapidă spre o societate democratică.

Motivaţia psihologică a schimbării regimului politic nu este însă uşor de explicat într-o manieră unitară, datorită multitudinii şi varietăţii forţelor politice, în primul rând, partidele politice, cercurile religioase, organismele sindicale, diferitele formaţiuni ale Rezistenţei antifasciste care au participat, într-un fel sau altul, la impulsionarea transformărilor produse în sistemul politic italian după înlăturarea de la putere a lui Mussolini. Dincolo de contradicţiile ideologice, de interesele social-economice şi politice diferite, toate aceste forţe au avut însă un scop comun: înlăturarea structurilor statului totalitar şi introducerea instituţiilor constituţionale ale sistemelor democratice parlamentare.

Fenomenul colaborării politice între forţe sau formaţiuni cu programe ideologice fundamental opuse (socialişti, comunişti, partide burgheze) nu a fost singular pentru Italia în perioada ce a urmat prăbuşirii regimurilor totalitare după al doilea război mondial. Şi în alte ţări, printre care Franţa, România, Bulgaria ş.a. s-a produs acelaşi fenomen.

După încheierea la 3 septembrie 1943 a armistiţiului între Italia şi Aliaţi, la conducerea ţării s-au succedat câteva guverne a căror legitimitate politică era permanent contestată de adversarii aflaţi în opoziţie. În prag de anarhie politică, guvernul condus de premierul A. De Gasperi, decide, printr-un decret din 16 martie 1946, consultarea electoratului printr-un referendum în legătură cu viitorul regim politic şi forma de guvernământ. Cu 12.171.000 voturi pentru şi 10.719.000 împotrivă, poporul italian se pronunţă în referendumul din 2 iunie 1946 pentru forma de guvernământ republicană şi pentru instituţiile democratice specifice regimului politic parlamentar.

O Adunare Constituantă a fost însărcinată să adopte o nouă Constituţie care să reflecte opţiunea electoratului italian. Elaborarea Constituţiei era îngreunată însă de lupta pentru putere între cele trei mari partide reprezentate în Constituantă: democrat-creştinii, comuniştii şi socialiştii, niciunul dintre ele nedispunând de o majoritate parlamentară care să le ofere posibilitatea de a-şi impune concepţiile politice privind restructurarea constituţională a statului italian[1].

Textul Constituţiei a fost, astfel, rezultatul unui compromis politic între susţinătorii unei democraţii creionate în optica ideologică a socialiştilor şi susţinătorii unui parlamentarism liberal clasic. Din acest compromis au rezultat unele contradicţii între textele Legii fundamentale, ambiguităţi şi chiar lacune de reglementare[2]. Constituţia a fost promulgată la 27 decembrie 1947 şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1948.

---

[1] În Adunarea Constituantă, 207 mandate reveneau democrat-creştinilor, 115 socialiştilor şi 104 comuniştilor.

[2] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les règimes parlementaires européens, PUF, Paris, 1978, p. 567. Articolul 1 din Constituţie este foarte relevant pentru ambiguitatea textului: „Italia este republică democratică bazată pe muncă".

Italia este un stat unitar care recunoaşte şi aplică principiile regionalismului politic. Regiunile se bucură de o largă autonomie locală. Motivul constituirii regiunilor a fost dezamorsarea încercărilor separatiste ale Siciliei şi Sardiniei, ca şi a altor regiuni în care există importante minorităţi lingvistice. Nu este vorba de minorităţi naţionale, ci doar de deosebiri de dialect. În cadrul fiecărei regiuni, electoratul alege un Consiliu regional care, la rândul său, desemnează un preşedinte şi un organism executiv. Atât preşedintele cât şi organismul executiv local răspund politic pentru activitatea lor în faţa Consiliului regional. Nu toate regiunile beneficiază de acelaşi grad de autonomie locală. Consiliul regional adoptă acte normative (legi) care nu pot aduce atingere ordinii juridice stabilite la nivel central, ca şi principiilor constituţionale în domeniul economic şi social. Unele regiuni beneficiază de un statut special (Sicilia, Sardinia ş.a.) iar altele de un statut de drept comun[1].

O privire generală asupra sistemului politic italian în cei aproape 60 de ani care au trecut de la adoptarea Constituţiei, arată că Parlamentele au legiferat într-un climat democratic, iar guvernele, în ciuda frecventei lor înlocuiri, au acţionat în limitele ordinii constituţionale. Şi totuşi, în mod paradoxal, democraţia italiană este apreciată ca o „democraţie dezorganizată" sau, altfel spus, ca o democraţie în care nu se respectă regulile jocului politic. O astfel de democraţie riscă însă să se blocheze, datorită unor factori destabilizatori: partidele politice.

Paradoxul între tenta constituţională a guvernării şi „democraţia dezorganizată" este, de fapt, rezultatul contradicţiei între stabilitatea parlamentelor şi instabilitatea guvernelor. Astfel, circa patru decenii, raporturile de forţă în parlament – între democrat-creştini, comunişti şi socialişti – au rămas practic neschimbate. În schimb, guvernele de coaliţie, care nu pot obţine sprijinul unei majorităţi parlamentare absolute se succed la putere cu o frecvenţă destabilizatoare uneori pentru viaţa politică a ţării.

Observatorii politici italieni nu se sfiesc, de aceea, să aprecieze că democraţia italiană alunecă spre o dictatură a partidelor politice, fenomen similar cu situaţia politică a Franţei în timpul celei de a IV-a Republici (1946-1958). Altfel spus, în Italia puterea nu se concentrează exclusiv în parlament, ci în statele majore ale partidelor politice reprezentate în guvern. Această realitate politică incontestabilă a permis unor autori să aprecieze Italia ca un stat al „partitocraţiei"[2]. Remediul este sesizabil chiar pentru oamenii politici. Este pilduitoare, în acest sens, demisia preşedintelui Cossiga, în vara anului 1992, în favoarea desemnării „unui preşedinte puternic".

§2. Sistemul de partide

Multipartidismul italian, ca fenomen, are patru trăsături care îi conferă conotaţii specifice, generate în parte şi de factori social-istorici ce caracterizează naţiunea italiană, cum ar fi: promovarea extremismului politic, fie de stânga, fie de dreapta; marea diversitate ideologică a formaţiunilor politice; exclusivismul politic cvasi-genetic – reminiscenţă a marelui Imperiu Roman; contradicţia între instituţiile democratice şi

[1] A se vedea, pentru detalii, *D. Mazzega, J. Musitelli*, L'organisation régionale en Italie, Notes et Etudes Documentaires nr. 4553-4554, 1980, p. 65-102.

[2] A se vedea *C. Leclerq*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Librairies Techniques, Paris, 1979, p. 270.

principiile antisociale ale Mafiei etc. Din perspectiva analizei istorice, trăsăturile multipartidismului italian – ca sistem de partide – au fost considerate:

a) existența a două partide politice proeminente, având o pondere asemănătoare, dar insuficientă pentru obținerea majorității absolute a mandatelor în parlament și, deci, care nu puteau forma un guvern monocolor. Până la alegerile parlamentare din 1994 aveau rolul de partide proeminente Uniunea Creștin Democratică și Partidul Democrat al Stângii (fostul partid comunist). Cele două formațiuni erau ireconciliabil opuse din punct de vedere politic și ideologic;

b) Partidul Comunist, transformat în Partidul Democrat al Stângii s-a aflat într-o perpetuă opoziție parlamentară și guvernamentală[1]. Mai mult, participarea comuniștilor la guvernare a fost tradițional exclusă, deoarece erau socotiți chiar și după reorientarea ideologică și cererea de a fi admiși în Internaționala Socialistă, ca adversari ai regimului și ai ordinii constituționale;

c) existența în cadrul fiecărei formațiuni politice a curentelor, fracțiunilor, grupurilor dizidente (tendințe) ceea ce nu favorizează formarea unei coeziuni a programului politic și promovarea unei linii politice unitare[2].

Sistemul de partide se bazează în prezent pe alternanța la guvernare între două mari alianțe: Coaliția „Măslinul" formată din Partidul Democratic al Stângii – P.S.D., Margherita și Floarea Soarelui și coaliția aflată la putere („Casa Libertăților") alcătuită din Forza Italia, Alianța Națională, Centrul Creștin Democrat, Uniunea Democratică pentru Republică și Liga Nordului.

În afara partidelor politice, în Italia există numeroase sindicate, asociații patronale, cercuri religioase, ligi ș.a., care tind să exercite o puternică presiune și influență asupra guvernanților, ca și asupra maselor de cetățeni prin metode de manipulare a opiniei publice. În felul acesta, organismele menționate participă indirect la jocul politic.

În încercarea de a se da un nou contur mai democratic sistemului politic, în august 1993 s-a operat o amplă reformă electorală pentru alegerea Parlamentului.

§3. Parlamentul

Potrivit primului articol din Constituție, Italia este o republică democratică fundamentată pe muncă. Suveranitatea aparține poporului care o exercită sub formele și în limitele fixate de Constituție. Pe noi ne interesează partea a doua a textului, care se referă la modalitatea exercitării indirecte, prin reprezentare a puterii suverane a poporului.

Parlamentul italian este organismul constituțional în care se exprimă cel mai fidel principiul reprezentării naționale. Membrii Parlamentului, învestiți cu prerogativa de a exercita puterea suverană a poporului, sunt aleși prin vot universal și direct. Fiecare

---

[1] La alegerile parlamentare din aprilie 1996 și-au disputat mandatele de deputați și senatori două coaliții (*Alianța de centru stânga* – din care face parte și P.D.S. – care a câștigat alegerile și *Alianța de centru-dreapta*, aflată în opoziție). Uniunea Creștin Democrată și Partidul Socialist Italian s-au dizolvat în urma unor scandaluri privind corupția, în care au fost implicați lideri importanți ai acestora. În afara celor două mari alianțe „Măslinul" și „Polul libertății", în Parlament deține o poziție cheie Liga Nordului de orientare de extremă dreapta.

[2] *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 190-191.

membru al Parlamentului este reprezentant al naţiunii şi îşi exercită funcţiile fără a avea un mandat imperativ[1].

Dreptul de vot se acordă cetăţenilor italieni la împlinirea vârstei de 18 ani. Camera Deputaţilor este formată din 630 de deputaţi. Sunt eligibili cetăţenii care se bucură de drepturile civile şi politice şi au vârsta de 25 de ani. Senatul este compus din 315 senatori aleşi, la care se adaugă senatorii de drept şi cei numiţi. Candidaţii pentru mandatul de senator trebuie să aibă vârsta de 40 de ani şi să se bucure de drepturile civile şi politice.

Constituantul a optat pentru o organizare bicamerală a puterii legislative: Camera Deputaţilor şi Senatul, al căror mandat este de 5 ani[2]. Atât deputaţii cât şi senatorii sunt aleşi prin vot universal şi direct; între cele două camere legislative sunt unele deosebiri în ceea ce priveşte componenţa lor. Astfel, în afară de senatorii aleşi, din Senat fac parte de drept foştii preşedinţi ai ţării, mandatul lor fiind viager. De asemenea, Preşedintele Republicii are dreptul, potrivit art. 59 din Constituţie, de a numi pe viaţă 5 senatori recrutaţi dintre personalităţile proeminente ale vieţii ştiinţifice, culturale, sociale sau care au avut o contribuţie deosebită în diferite domenii de activitate. Deputaţii şi senatorii se bucură de imunitate parlamentară, potrivit regulilor clasice în materie.

---

[1] Potrivit Legii electorale nr. 277 din 4 august 1993 privind alegerea Camerei Deputaţilor, cea mai mare parte a deputaţilor (75%) se aleg prin scrutin majoritar uninominal, iar restul de 25% (156 deputaţi) sunt desemnaţi prin scrutin proporţional, pe baza listelor electorale. Candidaturile uninominale se depun în cele 475 de colegii electorale şi trebuie însoţite de liste de susţinători. Pragul electoral pentru candidaturile depuse potrivit scrutinului proporţional este de 4% din voturile valabil exprimate. Pentru Senat, Legea electorală nr. 276 din 4 august 1993 prevede, de asemenea, utilizarea a două moduri de scrutin: scrutinul majoritar uninominal (pentru 75% dintre senatori – 238 senatori) şi scrutinul proporţional pentru restul mandatelor. În cazul Senatului, singura diferenţă esenţială, faţă de alegerile pentru Camera Deputaţilor, este că pentru atribuirea mandatelor prin scrutinul proporţional, baza de calcul este raportată la nivel regional şi nu la nivel naţional. Mixarea celor două sisteme de scrutin a urmărit şi asigurarea unei stabilităţi guvernamentale, chiar cu riscul trecerii pe un plan secund a identităţii partidelor politice prin fixarea la 25% a mandatelor disputate în considerarea programelor acestora. În alegerile din 13 mai 2001, în urma scrutinului proporţional de listă pentru Camera Deputaţilor, Forza Italia a obţinut 29,4% din voturi, Alianţa Naţională 12%, Creştin-Democraţii 3,2%, Liga Nordului 3,9% şi Noul Partid Socialist Italian 1% din voturi. În total, Coaliţia de centru-dreapta Casa Libertăţilor *(Casa delle Libertà)* a obţinut 49,5% din voturi. Coaliţia „Măslinul" a obţinut în total 35%. La scrutinul uninominal majoritar, „Casa Libertăţilor" a obţinut 282 de mandate, iar coaliţia „Măslinul" 186 mandate. Prin combinarea celor două tipuri de scrutin, în Camera Deputaţilor „Casa Libertăţilor" deţine 368 mandate, iar „Măslinul" 242 mandate, restul mandatelor fiind obţinute de „Refondarea comunistă" (11 mandate), S.V. P. Măslinul, 8 mandate. La Senat, cele 315 mandate eligibile (11 mandate sunt rezervate senatorilor de drept şi senatorilor numiţi de Preşedintele Republicii) sunt repartizate între „Casa Libertăţilor" (177 mandate), Coaliţia „Măslinul" (125 mandate) şi ale formaţiuni politice (13 mandate).

[2] Iniţial, mandatul senatorilor fusese fixat la 6 ani. În practică, însă, Preşedintele Republicii întrerupea mandatul acestora dizolvând Senatul în aşa fel încât cele două Camere să fie alese concomitent. Printr-o lege din 1963 s-a prevăzut expres că Senatul este ales pentru o perioadă de 5 ani.

Între cele două Camere este egalitate din punct de vedere al prerogativelor constituționale. Camerele beneficiază de autonomie organizatorică și funcțională potrivit regulamentelor proprii. Pentru pregătirea și facilitarea activității parlamentare fiecare Cameră legislativă își constituie comisii parlamentare permanente și comisii speciale însărcinate cu examinarea unor anumite probleme. Atât comisiile permanente cât și cele speciale reflectă configurația politică a grupurilor parlamentare. Cele două Camere exercită câteva funcții sau prerogative principale: funcția legislativă; prerogative în domeniul financiar; funcția de control a puterii executive; atribuții în domeniul relațiilor internaționale ș.a.

§4. Președintele Republicii

Președintele Republicii are prerogativele clasice ale șefului statului în regimurile politice parlamentare: deține funcții onorifice, primul-ministru fiind actorul principal în jocul politic între legislativ și executiv.

Președintele este ales prin scrutin secret de către Parlament reunit în ședință comună și de reprezentanți ai regiunilor. Este desemnat candidatul care obține 2/3 din voturile celor reuniți (membrii Parlamentului) la care se adaugă consilierii regionali. Dacă după 3 tururi consecutive nu se obține această majoritate calificată, se organizează al patrulea tur, pentru desemnare fiind suficientă o majoritate absolută. Candidatul trebuie să aibă vârsta de 50 de ani și să dețină drepturile civile și politice. Funcția de Președinte al Republicii este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată.

Președintelui îi sunt totuși conferite și unele prerogative pentru a contrabalansa puterea legislativă. Astfel, după înștiințarea președinților celor două Camere legislative, șeful statului are dreptul de a dizolva Parlamentul sau doar una dintre Camere. Președintele deține următoarele prerogative:

a) promulgă legile adoptate de Parlament și emite decrete cu valoare de lege și regulamente;

b) trimite mesaje Camerelor;

c) autorizează prezentarea în Camere a proiectelor de lege de către Guvern;

d) fixează referendumul popular, în cazurile prevăzute de lege;

e) numește pe funcționarii de stat;

f) acreditează și primește ambasadori;

g) ratifică tratatele internaționale, după autorizația prealabilă a celor două Camere legislative în cazurile cerute de Constituție;

h) este comandantul forțelor armate și prezidează Consiliul Suprem al Apărării;

i) prezidează Consiliul Superior al Magistraturii;

j) exercită dreptul de grațiere;

k) conferă decorații.

Actele în care se materializează atribuțiile prezidențiale sunt contrasemnate de miniștrii de resort, care își asumă responsabilitatea pentru conținutul lor. Actele care au valoare legislativă, precum și celelalte acte prevăzute prin lege, sunt contrasemnate de primul-ministru[1].

[1] A se vedea, în acest sens, *P. Lalumière, A. Demichel*, op. cit., p. 637.

Ca orice şef de stat într-un regim parlamentar, Preşedintele Italiei nu răspunde de actele săvârşite în timpul exercitării funcţiilor sale, decât pentru actele de înaltă trădare sau atentat împotriva Constituţiei. Dacă se face vinovat de înaltă trădare sau de activitate anticonstituţională, Preşedintele va fi pus sub acuzare de cele două Camere legislative reunite în şedinţă comună, decizia fiind luată cu votul majorităţii absolute a membrilor acestora. Competenţa de a judeca revine potrivit art. 134 din Legea fundamentală, Curţii Constituţionale. Într-o asemenea ipoteză, plenul Curţii este completat cu 16 cetăţeni având vârsta de cel puţin 40 de ani aleşi de Parlamentul întrunit în şedinţă comună la începutul fiecărei legislaturi. Cetăţenii desemnaţi în plenul Curţii nu pot avea calitatea de deputaţi sau senatori.

Curtea Constituţională sesizată se va pronunţa asupra legalităţii incriminării. În cazul stabilirii vinovăţiei, Preşedintele Republicii şi miniştrii pot fi deferiţi Curţii Constituţionale pentru crime prevăzute în Codul penal, comise în legătură cu exercitarea funcţiilor guvernamentale.

Împotriva deciziilor Curţii Constituţionale nu se poate iniţia nicio cale de recurs.

§5. Guvernul

Autoritatea în stat este deţinută şi exercitată de Guvern. Primul-ministru este numit de Preşedinte. De asemenea, Şeful statului îi numeşte şi pe miniştri la propunerea premierului. Preşedintele are la dispoziţie o paletă largă de posibilităţi de desemnare a Primului-ministru, în funcţie de configuraţia politică a Guvernului[1]. Miniştrii pot fi recrutaţi fie din cadrul Parlamentului, fie din afara acestuia. Statisticile guvernamentale indică însă practica de recrutare a miniştrilor din rândul membrilor Parlamentului, miniştrii nonparlamentari fiind, prin excelenţă, specialişti cu înaltă calificare sau militari[2].

Primul-ministru direcţionează politica generală a Guvernului şi îşi asumă răspunderea pentru aplicarea acesteia.

§6. Controlul parlamentar

Controlul parlamentar al activităţii executive este stabilit în Constituţie, în concordanţă cu trăsăturile regimului parlamentar. Astfel, Guvernul îşi asumă responsabilitatea politică în faţa celor două Camere legislative. Miniştrii poartă o răspundere colectivă pentru activitatea generală a cabinetului şi o răspundere personală pentru ministerul pe care îl conduc.

Dintre instrumentele de control parlamentar, cea mai eficace este moţiunea de cenzură care atrage demisia Guvernului. Moţiunea se poate depune de o zecime din numărul deputaţilor sau senatorilor şi trebuie să fie motivată. După trei zile de la depunere, moţiunea este discutată şi supusă votului membrilor Camerei respective. Pentru adoptarea moţiunii, este necesar votul majorităţii relative a Camerei în care a fost depusă.

---

[1] Ibidem, p. 639.

[2] *M. Dogan*, Selecţia miniştrilor în democraţiile pluraliste (I), Alternative '90 nr. 17-18/1990.

Atât Primul-ministru cât şi membrii Guvernului pot fi puşi sub acuzaţie de către Parlament în şedinţă comună pentru delicte comise în exercitarea funcţiilor lor. De altfel, membrii cabinetului sunt numiţi la propunerea Premierului desemnat de către Şeful statului, dar întregul Guvern trebuie să obţină încrederea celor două Camere legislative.

Parlamentul are posibilitatea de a supraveghea Executivul prin intermediul competenţei sale de a ratifica tratatele internaţionale semnate de Şeful statului, precum şi de a acorda guvernului puteri corespunzătoare în caz de stare de război.

§7. Curtea Constituţională

Curtea Constituţională este compusă din 15 judecători numiţi pentru un mandat de nouă ani. Potrivit art. 135 din Constituţie, Preşedintele republicii numeşte 5 judecători, Parlamentul reunit în şedinţă comună, 5 judecători, ceilalţi judecători fiind numiţi în conformitate cu Legea constituţională din 11 martie 1953 (3 judecători sunt numiţi de un colegiu prezidat de preşedintele Curţii de Casaţie şi format din înalţi demnitari ai puterii judecătoreşti şi câte un judecător numit de două colegii prezidate de preşedintele Curţii de Conturi şi respectiv de preşedintele Consiliul de Stat).

Articolul 134 din Constituţie prevede că această înaltă instanţă de jurisdicţie constituţională se pronunţă:

a) în disputele privind constituţionalitatea legilor şi a actelor având putere de lege, emise de stat şi regiuni;

b) asupra conflictelor de atribuţii între puterile statului şi a conflictelor între stat şi regiuni;

c) asupra acuzaţiilor susţinute împotriva Preşedintelui Republicii, potrivit Constituţiei.

În cazul în care Curtea declară neconstituţionalitatea unei norme legale sau a unui act având putere de lege, norma respectivă încetează să mai producă efecte juridice după publicarea deciziei de neconstituţionalitate. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale pot fi stabilite prin legi speciale (de exemplu, controlul admiterii cererilor pentru organizarea unui referendum abrogativ).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Sistemul politic al Republicii Federale Germania

§1. Contextul politico-istoric al formării sistemului constituțional

Între procesul de formare a sistemului constituțional postbelic al Germaniei Federale și cel al Italiei, există câteva asemănări frapante, generate, în principal, de poziția asemănătoare a celor două state – ca țări învinse – față de Puterile Aliate. Astfel, atât Italiei, cât și Germaniei li s-au „oferit" modele de guvernare fără a se asigura popoarelor respective deplină libertate de opțiune pentru un sistem de guvernământ sau pentru altul. Faptul că, de pildă, în Italia opțiunea pentru forma de stat republicană și pentru regimul politic parlamentar a fost rezultatul unui referendum, precum și faptul că în Germania, guvernele și parlamentele locale (organisme reprezentative) au fost cele care au inițiat premisele democrației parlamentare, nu infirmă afirmația făcută mai sus. Cele două state se aflau sub ocupație militară, fapt ce știrbea suveranitatea poporului și îngrădea libertatea sa de opțiune politică.

Analistul celor două procese constituționale la care ne-am referit poate distinge următoarele asemănări între acestea:

a) niciuna dintre cele două țări nu a avut anterior o îndelungată tradiție parlamentară;

b) regimurile politice instituționalizate în fiecare dintre cele două țări după anul 1945 au fost clădite pe ruinele fascismului și în vidul de putere creat prin distrugerea statului fascist;

c) atât în Italia cât și în Germania, Constituantul, neîntrunind pe deplin atributele suveranității, a acționat, practic, sub un regim de ocupație, Aliații influențând astfel procesul de adoptare a Legii fundamentale. De altfel, o asemenea „influență" a fost exercitată în aceeași perioadă și în Japonia, precum și în statele europene aflate sub controlul sau chiar sub ocupația sovietică;

d) regimul parlamentar introdus în cele două țări nu a avut o bază politică stabilă, deoarece regimurile fasciste anterioare au anihilat practic orice opoziție politică, inclusiv a păturilor sociale ale burgheziei.

De ce s-a optat pentru parlamentarism și nu pentru un regim prezidențial? Opțiunea se explică în parte, prin teama Aliaților față de o eventuală concentrare a puterii executive – specifică prezidențialismului – în mâinile unui singur lider care ar fi fost mai târziu tentat să guverneze după modelul *Führer-ului* sau al *Ducelui*, precum și prin preocuparea Constituantelor alese în cele două țări, de a da satisfacție popoarelor respective care aspirau la un model de guvernare în care reprezentanții săi să aibă un rol predominant față de puterea executivă. Regimul politic stabilit în condițiile menționate și reflectat în dispozițiile constituționale prezintă trăsăturile clasice ale regimului parlamentar generalizat la acea dată în Europa[1].

[1] *P. Lalumière, A. Demichel*, Les régimes parlementaires européens, PUF, Paris, 1978, p. 441.

Aşa cum este cunoscut, după 9 mai 1945 Germania a fost împărţită în patru zone de ocupaţie aflate sub controlul militar al Marii Britanii, Statelor Unite ale Americii, Franţei şi Uniunii Sovietice. Forţele militare de ocupaţie au înfiinţat, în zonele ce le-au revenit, autorităţi executive locale însărcinate cu atribuţii foarte limitate. La scurtă vreme au fost organizate alegeri din care au rezultat parlamente locale[1]. Atribuţiile acestora erau practic formale, întrucât orice decizie a autorităţilor locale trebuia aprobată de Comandamentele militare de ocupaţie.

În vara anului 1948, liderii guvernelor locale aflate în zonele de ocupaţie ale Franţei, Marii Britanii şi Statelor Unite, au convenit asupra unui sistem electoral, în vederea desemnării de către parlamentele locale a unui organism cu rol de Constituantă[2]. Organismul respectiv a avut denumirea de Consiliu Parlamentar. În cadrul său, ponderea politică o deţineau reprezentanţii Uniunii Creştin-Democrate şi ai Partidului Social-Democrat.

Consiliul Parlamentar, organism învestit cu atribuţii de Constituantă, a adoptat noua Lege fundamentală, conştient că îndeplineşte o operă de tranziţie necesară instituirii unui regim democratic şi reconcilierii naţionale[3]. Provizoratul constituţional a fost menţionat chiar în cuprinsul Constituţiei. Astfel, art. 146 din Legea fundamentală adoptată în 1949 prevede că „prezenta Lege fundamentală încetează să aibă efect în ziua în care va intra în vigoare Constituţia care va fi adoptată de poporul german, stăpân pe deciziile sale".

Este de observat că Legiuitorul constituant, marcat de statutul special al Germaniei, ca stat care nu se bucura pe deplin în acel moment de atributele suveranităţii sale, nu a folosit denumirea de Constituţie, ci de Lege fundamentală. Aşadar, în concepţia Consiliului Parlamentar, Legea fundamentală adoptată în 1949 avea un caracter provizoriu până când „poporul german stăpân pe deciziile sale" va adopta o Constituţie. Deşi a avut iniţial un caracter provizoriu şi tranzitoriu, noul sistem constituţional s-a impus însă în viaţa politică a ţării, ca şi în conştiinţa socială a poporului german ca un model de referinţă pentru o guvernare democratică.

Consiliul Parlamentar şi-a luat ca model Constituţia Republicii de la Weimer din 1919, cu excepţia dispoziţiilor acesteia referitoare la puternicele prerogative prezidenţiale care nu erau pe placul Puterilor de ocupaţie occidentale şi nici al Uniunii Sovietice.

Pilonii de rezistenţă ai Constituţiei de la Weimer – preluaţi de Constituantul din 1949 – au fost statul de drept, organizarea federală a ţării (suspendată în 1933) şi sistemul pluripartidist[4].

În anul 1949 s-a produs dezmembrarea Germaniei în două state având regimuri politice şi sisteme constituţionale distincte: Republica Federală Germania şi Republica Democrată Germană.

---

[1] A se vedea *I. Karpinski*, A.B.C.-ul Democraţiei, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1993, p. 119, 120.

[2] Ibidem, p. 121.

[3] La 1 iulie 1948 a fost instituit Consiliul parlamentar învestit cu sarcina adoptării Constituţiei. Textul definitiv al Constituţiei a fost adoptat la 8 mai 1949 şi aprobat de autorităţile de ocupaţie la 12 mai 1949. Constituţia a intrat în vigoare la 24 mai 1949.

[4] A se vedea *C. Debbasch şi alţii,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 250.

§2. Organizarea federativă a statului

Germania are prin tradiție o organizare statală federală, reminiscență a puzderiei de stătulețe (principate) independente, inclusiv a orașelor libere existente în Evul Mediu pe ruinele Sfântului Imperiu Romano-German. În epoca modernă, fiecare stătuleț avea un conducător local independent (în general, o casă princiară) care exercita o conducere de sine-stătătoare și autoritară. Războaiele napoleoniene au grăbit unificarea Germaniei, realizată mai târziu sub sceptrul puternicei și militarizatei Prusii.

Prăbușirea Imperiului Habsburgic în 1918 a avut ca urmare și constituirea Germaniei ca stat independent și cu o formă de guvernământ republicană (*Republica de la Weimer*). Din punct de vedere al structurii de stat, Germania a optat în 1919 pentru organizarea federală bazată pe o largă autonomie acordată landurilor. Regimul de autonomie a acestora a fost, însă, suspendat de guvernul național-socialist al cancelarului Hitler, întrucât era un obstacol în calea centralizării și concentrării întregii puteri, inclusiv a celei locale, în mâinile acestuia. Din 1935 până în 1945, Germania a fost un stat unitar. În 1949 s-a revenit la organizarea federativă a statului în landuri.

Articolul 30 din Legea fundamentală prevede autonomia landurilor. În cadrul autonomiei de care se bucură, landurile au o organizare proprie în domeniul activității legislative, executive și judecătorești. Cu toate acestea, legislația adoptată la nivel federal, are prioritate față de legislația locală. De altfel, art. 74 din Legea fundamentală interzice expres orice modificare a organizării federative, ca și cea a principiului participării landurilor la procesul legislativ.

La nivelul Parlamentului federal se reglementează, din punct de vedere legislativ, cele mai importante domenii ale vieții sociale, cum ar fi securitatea statului; apărarea națională; relațiile internaționale; problema cetățeniei ș.a.m.d. Potrivit art. 70 din Legea fundamentală, landurile au dreptul de a legifera în domenii ale vieții sociale care îi revin în competență exclusivă, fără a se suprapune puterilor legislative conferite Federației.

În afară de statutul de autonomie, landurile beneficiază de dreptul de a fi reprezentate în Parlament prin *Bundesrat*. Membrii *Bundesrat-ului* sunt numiți de guvernele locale care pot, totodată, să-i revoce. Ei reprezintă populația landurilor și nu națiunea, întrucât nu sunt aleși prin sufragiu universal, ci desemnați de guvernele locale. Prin intermediul *Bundesrat-ului,* landurile participă la procesul legislativ, precum și la adoptarea de către Parlament a altor decizii de interes național.

În concordanță cu dispozițiile constituționale, fiecărui land îi revin din oficiu 3 mandate în *Bundesrat*. Numărul mandatelor crește în raport cu mărimea populației landului, respectiv până la 5 mandate.

În 1949 existau 12 landuri, dar prin comasarea unora dintre ele, numărul acestora a scăzut la 10. Prin reunificarea Germaniei în 1990, landurilor existente li s-au adăugat încă 5 noi landuri provenind din fosta Germanie Democrată, precum și orașul Berlin[1].

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *G. Marcou*, L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de unification, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranges nr. 4/1995.

Creşterea numărului landurilor a avut ca urmare firească, sporirea numărului de mandate ale *Bundestag-ului* şi ale *Bundesrat-ului*. De asemenea, numărul membrilor *Bundestag-ului* a crescut de la 497, câţi au fost aleşi în alegerile parlamentare din 1987, la 662 la alegerile generale din 1990.

§3. Sistemul de partide politice

Potrivit art. 21 din Constituţie, partidele politice concură la formarea voinţei politice a poporului. Organizarea internă a partidelor politice trebuie să fie conformă cu principiile democratice. Modul de organizare şi funcţionare a partidelor politice este reglementat prin lege specială. Se prevede, de asemenea, interzicerea partidelor declarate neconstituţionale de către autoritatea de jurisdicţie constituţională (Tribunalul Constituţional Federal).

Principalele partide politice sunt Partidul Social-Democrat, Uniunea Creştin-Democrată, Uniunea Creştin Socială din Bavaria, Alianţa '90 (ecologişti), Partidul Socialismului Democratic. Cele cinci formaţiuni sunt reprezentate în Bundestag.[1]

§4. Organizarea Parlamentului

Constituţiei Germaniei din 1949 i se poate aduce, teoretic vorbind, aceeaşi critică ce i s-a adus Constituţiei României din 1991: nu prevede în mod expres principiul separaţiei puterilor. Nu este vorba de o omisiune a Constituantului. De altfel, nici în Constituţia Italiei nu se formulează expres acest principiu. Cu toate acestea, cele trei puteri sunt organizate şi exercitate separat una de alta, organismele constituţionale prin care se înfăptuieşte o putere sau alta fiind bine individualizate[2].

De asemenea, în Legea fundamentală sunt prevăzute şi mecanismele de colaborare a celor trei puteri, aşa cum sunt ele stabilite în democraţiile parlamentare. Potrivit Constituţiei, suveranitatea emană de la popor şi este exercitată de acesta prin alegeri şi referendum, precum şi prin organe învestite cu putere legislativă, executivă şi judecătorească.

Instituţia parlamentului are o organizare bicamerală: Bundestag şi Bundesrat. Alegerea membrilor primei camere se face prin vot universal, egal, direct şi secret. Fiecare alegător dispune de două voturi. Un vot îl acordă persoanei care şi-a prezentat candidatura în circumscripţia electorală unde este arondat, iar altul, listei prezentate de un partid politic în landul în care domiciliază.

Repartizarea mandatelor se face prin combinarea sistemului reprezentării proporţionale cu sistemul de scrutin majoritar („reprezentarea proporţională personalizată"). Cu alte cuvinte, mandatele se atribuie proporţional cu numărul voturilor obţinute de fiecare partid (reprezentare proporţională), dar este ales candidatul care a întrunit majoritatea relativă a voturilor.

---

[1] În urma alegerilor din 22 septembrie 2002, Partidul Social Democrat a obţinut 251 mandate, Uniunea Creştin Democrată 248 mandate, Alianţa '90, 55 mandate, Partidul Liber-Democrat 47 mandate şi Partidul Socialismului Democratic 2 mandate (obţinute prin vot uninominal).

[2] Pentru orice constituţie important este să organizeze cele trei puteri pe baza principiului separaţiei, şi nu doar să-l enunţe în mod solemn.

Potrivit Legii electorale, teritoriul ţării este împărţit într-un număr de circumscripţii electorale, egal cu jumătatea numărului de locuri existente în Cameră, în fiecare dintre ele alegându-se un deputat prin scrutin majoritar. Ca atare, candidatul care obţine majoritatea simplă a voturilor este declarat ales.

Cealaltă jumătate a locurilor din *Bundestag* va fi completată cu candidaţii aleşi care au fost desemnaţi pe liste stabilite de partide politice în fiecare land[1].

Bundesrat-ul este compus din reprezentanţii guvernelor landurilor.

Fiecare Cameră este condusă de un preşedinte şi vicepreşedinţi asistaţi de secretari. Preşedintele *Bundestag-ului* se alege pe durata mandatului legislativ, iar cel al *Bundesrat-ului* este desemnat anual.

În cadrul Camerelor, se constituie comisii permanente. *Bundestag-ul* poate institui şi comisii de anchetă asupra unor probleme bine determinate.

Pentru examinarea textelor divergente se instituie o comisie comună formată din deputaţi şi membri ai *Bundesrat-ului*. Aceştia din urmă, reprezintă 1/3 din componenţa nominală a comisiei.

§5. Statutul parlamentarilor

Membrii *Bundestag-ului* reprezintă întregul popor şi sunt independenţi faţă de cei ce i-au ales. Mandatul primei Camere durează 4 ani. Constituţia nu precizează durata mandatului membrilor *Bundesrat-ului.* Deputaţii beneficiază de statutul clasic al parlamentarilor: se bucură de inviolabilitate şi iresponsabilitate parlamentară; primesc o indemnizaţie pentru a fi independenţi şi din punct de vedere material. În plus, sunt scutiţi şi de obligaţia de a depune mărturie în ce priveşte persoanele de la care deţin informaţii sau despre datele pe care le-au folosit în exercitarea mandatului lor parlamentar.

Deputaţii care au candidat din partea anumitor partide sau ale căror partide au platforme electorale compatibile, se pot constitui în grupuri parlamentare. Un grup parlamentar trebuie să fie format din cel puţin 5% din numărul total al membrilor *Bundestag-ului*. Grupurile parlamentare reflectă configuraţia politică a Camerei respective.

Deputaţii care nu aparţin unui grup parlamentar nu au posibilitatea de a participa la întreaga activitate parlamentară deşi au dreptul de a iniţia legi, de a adresa interpelări, de a propune constituirea unor comisii etc.

§6. Procedura legislativă

Procesul legislativ se desfăşoară paralel în *Bundestag* şi *Bundesrat,* legea adoptată fiind rezultatul colaborării celor două Adunări parlamentare. Potrivit Legii fundamentale, iniţiativa legislativă se poate exercita de Guvernul federal, precum şi de membrii *Bundestag-ului* sau ai *Bundesrat-ului.*

Guvernul federal definitivează proiectul de lege pregătit de ministerul de specialitate, după care îl înaintează *Bundesrat-ului.* Depunerea proiectului guverna-

[1] *C. Debbasch şi alţii*, op. cit., p. 262.

mental la Biroul *Bundesrat-ului* are mai mult un caracter protocolar şi de informare a Camerei Înalte. Depunerea poate fi motivată de asigurarea că proiectul de lege nu afectează caracterul federal al organizării statale sau competenţele exclusive ale landurilor. În termen de cel mult 3 luni de la data când proiectul de lege i-a fost notificat, *Bundesrat-ul* îl transmite *Bundestag-ului* pentru iniţierea procedurii legislative propriu-zise. Este necesar de reţinut că, în perioada cât proiectul guvernamental se află în posesia sa, *Bundesrat-ul* nu îl va examina în detaliu.

Regulamentele celor două Camere legislative prevăd trei faze ale dezbaterii proiectului legislativ. În prima fază, proiectul este supus unei examinări formale din partea deputaţilor. Cu acest prilej se enunţă principiile generale ale viitoarei legi. După această primă lectură, proiectul este înaintat unei comisii permanente de specialitate formată din membrii diferitelor partide reprezentate în *Bundestag*. În comisie, proiectul este discutat în detaliu, prezentându-se şi amendamente. Membrii comisiei votează orice modificare adusă proiectului. Concluziile dezbaterii şi formele definitive ale textelor convenite în comisie se consemnează într-un raport.

În a doua lectură, Camera ia în dezbatere raportul comisiei. Cu prilejul dezbaterilor, se discută şi se votează articol cu articol. În situaţia în care se consideră că trebuie clarificate alte probleme legate de proiect, acesta este returnat comisiei care a întocmit raportul. Cea de-a treia lectură constă în aprobarea finală a proiectului în întregul său. După adoptare în *Bundestag*, proiectul este transmis *Bundesrat-ului*. Camera Superioară poate adopta proiectul în forma aprobată de *Bundestag* sau poate cere constituirea unei comisii mixte pentru a dezbate proiectul care i s-a remis. Dacă comisia propune modificarea proiectului, modificările sunt supuse aprobării *Bundestag-ului*. După ce comisia şi-a prezentat concluziile, *Bundesrat-ul* are posibilitatea de a opune veto proiectului votat de *Bundestag*. Vetoul *Bundesrat-ului* poate fi înlăturat dacă proiectul este votat din nou de majoritatea membrilor *Bundestag-ului*. În cele din urmă, legea adoptată de ambele Camere în oricare modalitate a procedurii legislative este promulgată de Preşedintele Republicii.

Rolul legislativ al *Bundesrat-ului* este, în practică, foarte limitat. Chiar dreptul de iniţiativă legislativă ce i s-a conferit se exercită foarte rar.

Legea fundamentală permite delegarea legislativă Guvernului, unui ministru sau guvernelor landurilor. În Legea de autorizare a abilitării se indică conţinutul, scopul şi circumstanţele delegării.

§7. Controlul parlamentar

Conţinutul şi trăsăturile responsabilităţii politice a Guvernului sunt determinate de caracterul parlamentar al regimului politic. Totodată, pentru a se evita exercitarea exagerată de către Parlament a instrumentelor sale de control parlamentar, ceea ce ar putea avea ca urmare instabilitatea cabinetelor, în practică s-a optat pentru o anumită „raţionalizare" a regimului de control parlamentar. Nu este vorba în acest caz de nicio asemănare cu raţionalizarea Parlamentului impusă de Constituantul francez în 1958.

Responsabilitatea politică a Guvernului federal în faţa Parlamentului poate fi asumată în două situaţii. În primul caz, Primul-ministru (Cancelarul) solicită *Bundestag-ului* un vot de încredere. Acordarea încrederii trebuie votată de majoritatea deputa-

ților. În caz contrar, Cancelarul beneficiază de dreptul de a propune Președintelui Republicii într-un termen de 41 de zile de la aflarea rezultatului votului, dizolvarea *Bundestag-ului* și organizarea alegerilor generale anticipate.

Este interesant de observat că *Bundestag-ul*, potrivit Legii fundamentale poate desemna, în cadrul termenului de 41 de zile de la refuzarea votului de încredere, un nou prim-ministru, înlăturând astfel pericolul de a fi dizolvat la cererea unui Cancelar care nu se mai bucură de încrederea sa.

În situația în care Președintele federal nu răspunde solicitării Cancelarului de a dizolva *Bundestag-ul,* iar această Cameră nu desemnează un nou Cancelar, Cancelarul căruia i-a fost refuzat votul de încredere poate cere Președintelui să declare, cu acordul *Bundesrat-ului,* starea de necesitate legislativă. Menționăm că declararea stării de necesitate legislativă este o măsură întreprinsă împotriva *Bundestag-ului,* la care acesta nu se poate opune.

Efectul constituțional al stării de necesitate legislativă constă în dreptul Guvernului de a adopta în regim de urgență și numai cu aprobarea *Bundesrat-ului* acte normative cu caracter primar pentru o perioadă de cel mult 6 luni.

În al doilea caz, *Bundestag-ul,* din proprie inițiativă adoptă o moțiune de cenzură împotriva Guvernului, fapt ce antrenează înlăturarea acestuia. Pentru a produce efecte, moțiunea trebuie votată de majoritatea deputaților. În moțiunea de cenzură aprobată se va indica, însă, și succesorul Cancelarului indezirabil. Desemnarea prin moțiunea de cenzură a Primului-ministru în locul celui înlăturat, este o formulă constituțională interesantă și originală, care prezintă avantajul că se evită organizarea unor alegeri generale costisitoare, ca și tensiunile politice generate de propunerea unui candidat la funcția de Cancelar federal.

Controlul parlamentar se mai exercită prin întrebări adresate de deputați membrilor Guvernului, precum și prin comisii de control (la cererea unei pătrimi din numărul membrilor *Bundestag-ului*) sau comisii de anchetă (compuse, în afara deputaților, din specialiști desemnați).

§8. Președintele Republicii

Președintele federal este ales pentru un mandat de 5 ani de către Adunarea Federală, organism compus din membri *Bundestag-ului* și dintr-un număr de membri, egal cu cel al deputaților, aleși potrivit principiului reprezentării proporționale în adunările reprezentative ale landurilor. Condițiile de eligibilitate ale candidatului sunt următoarele: cetățenia germană și vârsta de 40 ani.

Este declarat ales candidatul care a întrunit majoritatea voturilor membrilor Adunării Federale. Dacă niciunul dintre candidați nu a obținut majoritatea în cursul a două tururi, se organizează un al treilea tur în care este declarat câștigător cel ce obține majoritatea relativă a voturilor.

Mandatul de președinte nu poate fi reînnoit decât o singură dată. Prin Constituție se stabilește incompatibilitatea funcției de președinte federal cu cea de membru al guvernului sau al unei Camere legislative de la nivel federal și local. De asemenea,

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

preşedintele federal nu poate exercita o funcţie remunerată, sau o profesie şi nu poate face parte din consiliul de administraţie al unei întreprinderi[1].

În caz de incapacitate a Preşedintelui federal de a-şi exercita funcţiile sau de expirare a mandatului său, prerogativele prezidenţiale sunt preluate de preşedintele *Bundesrat-ului.*

În regimurile parlamentare, Şeful statului învestit cu o parte din puterea executivă are prin tradiţie funcţii decorative, reala putere executivă fiind exercitată de Primul-ministru. În concordanţă cu această tradiţie, Preşedintele federal deţine următoarele prerogative:

a) reprezentarea Germaniei pe plan internaţional;
b) încheierea tratatelor internaţionale;
c) acreditarea şi primirea reprezentanţilor diplomatici;
d) numirea şi revocarea judecătorilor;
e) exercitarea dreptului de graţiere;
f) promulgarea legilor;
g) atribuţii în ceea ce priveşte formarea guvernului.

Unele dintre prerogativele menţionate pot fi delegate altor autorităţi publice.

Preşedintele federal nu răspunde din punct de vedere politic de actele sale. Pentru a fi valabile, ordonanţele şi decretele prezidenţiale trebuie să fie contrasemnate de primul-ministru sau de ministrul de resort.

Preşedintele federal este însă răspunzător pentru încălcarea Constituţiei sau a unei legi federale. Cererea de punere sub acuzaţie trebuie prezentată de cel puţin 1/4 din membrii oricărei Camere legislative. Decizia de punere sub acuzare trebuie adoptată cu votul a 2/3 din numărul membrilor Camerei în care s-a iniţiat procedura.

Competenţa de a judeca şi stabili vinovăţia Preşedintelui revine Tribunalului constituţional federal. Dacă acest organism constată că Preşedintele este vinovat, poate decide revocarea din funcţie a acestuia. Ca o măsură provizorie luată după punerea sub acuzare, Tribunalul poate decide că Preşedintele federal este în imposibilitate de a-şi exercita funcţiile.

§9. Guvernul

Guvernul federal se compune din Cancelarul federal şi din miniştri. Constituţia prevede o procedură complexă de numire a Primului-ministru, menită să ofere cât mai multe soluţii pentru desemnarea în fruntea Guvernului a unei personalităţi politice şi, astfel, să se evite posibile crize ministeriale. În principiu, Preşedintele federal propune un candidat care trebuie să întrunească acordul *Bundestag-ului. Bundestag-ul* va alege Primul-ministru cu majoritatea absolută de voturi, iar Preşedintele îl va numi în funcţie automat.

În cazul în care cel propus de Preşedintele federal nu obţine majoritatea cerută, *Bundestag-ul* poate alege pe Cancelar cu o majoritate absolută a membrilor săi în 14 zile de la primul scrutin. În acest caz, iniţiativa de a propune un candidat aparţine *Bundestag-ului.*

---

[1] *R. Arnold,* L'election et les compétences du President federal allemand, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger nr. 2/1995.

Bundestag-ul poate, însă, să nu recurgă la dreptul său de a desemna şi de a alege un candidat la funcţia de Cancelar. Într-o asemenea situaţie, *Bundestag-ul* va supune la vot propunerea făcută de Preşedintele federal. De această dată, candidatul care întruneşte majoritatea absolută a voturilor va fi declarat ales. În caz contrar, Preşedintele dizolvă *Bundestag-ul.*

Miniştrii federali sunt numiţi şi revocaţi de şeful statului la cererea Primului-ministru. Legea fundamentală nu prevede că membrii Guvernului, sau doar o parte din aceştia, trebuie să primească învestitura Parlamentului, sau să fie responsabili în faţa acestuia. Se precizează doar că la intrarea în funcţie, Cancelarul federal şi membrii Guvernului depun în faţa *Bundestag-ului* un jurământ. Aşadar, doar Cancelarul federal trebuie să întrunească votul de încredere al Camerei inferioare a Parlamentului.

În cadrul Guvernului, Cancelarul federal deţine o putere considerabilă, fixând liniile directoare ale politicii guvernamentale şi îşi asumă răspunderea pentru înfăptuirea lor. Cancelarul este principalul factor de decizie politică din sistemul puterii.

Unul dintre obiectivele fundamentale urmărite de Constituantul din 1949 a fost asigurarea unei stabilităţi politice necesare reconstrucţiei ţării şi realizării consensului naţional. O asemenea stabilitate presupune instrumente constituţionale, care să garanteze succesiunea puterii pe calea principiilor democraţiei parlamentare.

Din această perspectivă, Guvernul, care este reflectarea majorităţii deţinute de un partid în alegerile generale, nu poate fi înlocuit decât pe aceeaşi cale. Ca atare, *Bundestag-ul* nu îşi poate exprima neîncrederea faţă de Cancelarul federal decât prin alegerea, cu o majoritate absolută, a unui succesor al acestuia şi prin cererea adresată Preşedintelui de a-l elibera din funcţie pe cancelarul în cauză.

Preşedintele are doar un rol formal în acest raport între Parlament şi Premier, deoarece va trebui doar să se conformeze cerinţei adresate de forul legislativ şi să numească un alt Prim-ministru.

§10. Tribunalul Constituţional Federal

Până în anul 1949 în Germania nu a existat o jurisdicţie constituţională cu caracter special. Articolul 92 al Legii fundamentale a prevăzut Tribunalul Constituţional federal ca un organism autonom şi independent faţă de toate celelalte autorităţi publice.

Statutul Tribunalului, stabilit în art. 92 din Legea fundamentală, a fost completat printr-o suită de legi ulterioare, ultima datând din 12 decembrie 1985[1].

Tribunalul Constituţional este compus din 16 judecători aleşi de cele două corpuri legislative. Fiecare Cameră alege câte 8 judecători.

În ceea ce priveşte organizarea Tribunalului, legea sa organică prevede că acesta se compune din două secţii, fiecare dintre ele fiind formată din 8 judecători. Prin lege sunt stabilite atribuţii proprii fiecărei secţii.

Atribuţiile principale ale Tribunalului Constituţional constau în controlul constituţionalităţii legilor şi al actelor de aplicare a legilor, soluţionarea litigiilor referitoare la funcţionarea autorităţilor publice federale şi locale, apărarea drepturilor omului ş.a.

---

[1] A se vedea, pe larg, Le controle de constitutionnalité II: RFA – Espagne – Italie – Pays socialistes européens, La Documentation Française, nr. 1.161, 1987, p. 3-15.

Referitor la controlul constituționalității legilor, legislația germană prevede că orice persoană poate sesiza Tribunalul, inclusiv pe calea excepțiilor de constituționalitate ridicate de părți în proces.

Tribunalul are un rol foarte important în asigurarea echilibrului între autoritățile federale și cele ale landurilor. De asemenea, Tribunalului Constituțional îi revine atribuția de a se pronunța asupra constituționalității partidelor politice[1].

Tribunalul Constituțional are dublu grad de jurisdicție (judecă în primă și în ultimă instanță). Totodată, jurisdicția sa se extinde și asupra deciziilor tribunalelor obișnuite, cărora le anulează sentințele aflate în contradicție cu Legea fundamentală. Tribunalului constituțional federal îi revine, de asemenea, competența de a judeca acuzațiile ce se aduc Președintelui federal și judecătorilor.

[1] În octombrie 1952 Curtea a declarat neconstituțional Partidul Socialist al Reichului (partid neonazist), iar în august 1956, Partidul Comunist. În decembrie 2000 *Bundestag-ul* a cerut interzicerea partidului neonazist NDP, sesizând în acest sens Tribunalul Constituțional Federal. Guvernul și Bundesratul și-au exprimat acordul cu sesizarea Tribunalului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Sistemul politic al Statelor Unite ale Americii

§1. Originea sistemului constituţional american

Fondatorii Constituţiei S.U.A. au preluat, cu un uimitor simţ al practicii politice – rod al educaţiei pragmatice şi al studiilor făcute de unii dintre ei în Anglia – spiritul reformator al filozofiei politice engleze din secolul al XVIII-lea, la baza căreia era aşezat principiul suveranităţii poporului[1].

În ceea ce priveşte concepţia constituţională, fondatorii Constituţiei americane au transpus în practică, printr-o îmbinare armonioasă şi echilibrată a instituţiilor guvernante – devenită model de referinţă pentru statele europene – principiul separaţiei celor trei puteri, formulat definitiv de Montesquieu. Caracteristice pentru sistemul constituţional american sunt separaţia strictă a puterilor şi rolul preponderent jucat de şeful statului, cu alte cuvinte, regimul prezidenţial[2].

În general, autorii americani sunt de acord că sursele gândirii politice a coloniştilor sosiţi pe „Noul Continent" au constat, în acea perioadă, în:

a) preceptele Bisericii puritane;

b) documentele corporaţiilor comerciale ale celor 13 colonii;

c) dreptul englezesc;

d) experienţa politică dobândită în urma celor două revoluţii din Anglia din 1640-1649 şi cea din 1688, prin care puterile Coroanei au fost limitate de burghezie.

Acestor surse primare li s-au adăugat convingeri politice proprii modului de viaţă al coloniştilor, potrivit cărora, legitimitatea actului de conducere nu este conferită de şeful statului – Monarhul – ci de voinţa poporului, deţinătorul suveran al puterii. Concepţia potrivit căreia suveranitatea aparţine poporului a avut ca efect şi ruperea legăturilor spirituale dintre colonişti şi Coroana Britanică, care pretindea prerogativele conducerii ca pe nişte bunuri patrimoniale cuvenite de drept Monarhului.

Unul dintre pilonii Declaraţiei de Independenţă a fost hotărârea fermă a coloniilor americane de a se împotrivi despotismului şi tiraniei autorităţilor administrative desemnate de Coroana Britanică. Nu era o luptă împotriva abuzurilor săvârşite de Guvernatorul sau de armata engleză în înfăptuirea legilor britanice, ci o luptă împotriva legilor ca atare, a sistemului de guvernământ britanic[3]. Aceasta explică, de fapt, fervoarea cu care coloniştii şi-au însuşit raţiunea pe care se bazează principiul separaţiei celor trei puteri (adică prevenirea tiraniei şi a confuziei puterilor), precum şi

---

[1] A se vedea, pe larg, *A. Tocqueville*, Despre democraţie în America, vol. I, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 168-193.

[2] A se vedea, în acest sens, şi *A. Nevins, H.S. Commanger*, Histoire des Etates-Unis, Economica, Paris, 1989, p. 27.

[3] *J.C. Bertrand*, Les Etates Unis. Histoire et civilisations, Presses Universitaires de Nancy, 1983, p. 61.

măiestria consfinţirii acestuia în Constituţia din 1787. Principiul separaţiei puterilor, unul dintre principiile fundamentale care stau la baza doctrinei şi practicii constituţionale americane, reprezintă alternativa regimului absolutist[1].

În ceea ce priveşte forma de guvernământ, fondatorii Constituţiei au optat pentru republică. Motivele acestei opţiuni au fost cel puţin două: aversiunea faţă de Coroana britanică şi acceptarea fără rezerve a principiului suveranităţii poporului, nu numai de către reprezentanţii celor 13 colonii în Congresul de la Philadelphia, ci şi de către marea masă a coloniştilor, care se autointitulau, chiar în Preambulul Constituţiei, „Noi, Poporul Statelor Unite".

§2. Caracterul federal al organizării statale

Odată câştigată independenţa, cele 13 colonii s-au confruntat cu un fenomen critic pentru unitatea noului stat, fapt ce a împiedicat, o vreme, adoptarea unei poziţii comune faţă de viitorul politic al acestuia. Astfel, fiecare stat a început să-şi consolideze, prin toate mijloacele, independenţa, acţionând separat de celelalte state. Cu acest prilej, s-a manifestat şi o anumită rivalitate între unele dintre fostele colonii[2]. Acest fenomen a constituit unul dintre motivele organizării confederale în 1777 şi apoi federale a Statelor Unite şi nu al unei organizări unitare a statului american. Potrivit Articolelor Confederaţiei şi ale Uniunii Permanente din 1777, prerogativele conducerii afacerilor externe şi ale apărării reveneau unui organism numit Congres, celelalte atribuţii de guvernare revenind statelor membre suverane.

După zece ani de tentative centrifuge ale unor state, dar şi de presiuni din partea altora în favoarea consolidării unităţii, la Philadelphia, în anul 1787, Confederaţia se transformă în federaţie. Reprezentanţii statelor, reuniţi în Congres, au adoptat la 17 septembrie 1787, cu 39 de voturi pentru, 5 abţineri, restul delegaţilor ostili federaţiei, părăsind sala, Constituţia S.U.A.[3]. A fost prima constituţie scrisă din istoria modernă a statelor lumii.

---

[1] J.H. *Killian* (ed.), The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 1987, p. XVII-XVIII; *C.H. Pyle, R.M. Pious*, The President, Congress and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics, The Free Press, New York, 1984, p. 13-25.

[2] Cât a durat războiul cu patria-mamă, necesitatea a făcut să precumpănească principiul uniunii. Şi, deşi legile care constituiau această uniune erau defectuoase, legătura comună subzistă, în pofida lor.

Dar, de îndată ce s-a încheiat pacea, viciile legislaţiei au ieşit la iveală; părea că statul se va descompune dintr-o dată. Fiecare colonie, devenind republică independentă, a pus mâna pe întreaga suveranitate. Guvernul federal, pe care însăşi Constituţia sa îl condamna la slăbiciune şi pe care sentimentul primejdiei colective nu-l mai susţinea, şi-a văzut pavilionul pradă insultelor marilor popoare europene, în timp ce el nu avea destule resurse pentru a face faţă popoarelor indiene şi pentru a plăti dobânzile la datoriile contractate în timpul Războiului pentru Independenţă. Gata să dispară, el şi-a declarat oficial neputinţa şi a făcut apel la puterea constituantă.

[3] A se vedea: *A.A. Levasseur* (coord.), Droit des Etats-Unis, Dalloz, Paris, 1990, p. 7; *A. Nevins, H.S. Commanger*, op. cit., p. 163 şi urm.

De fapt, chiar înainte de 1787 s-au făcut unele încercări pentru transpunerea într-un document oficial, a mecanismelor de guvernare bazate pe principiul reprezentării şi pe delimitarea între cele trei puteri. Asemenea încercări s-au concretizat, de pildă, în documentul Albany Plan of Union din 1754. În 1775, al doilea Congres Continental a cerut fiecărei Adunări reprezentative din colonii să pregătească o constituţie proprie, bazată pe principii politice moderne.

În anul 1788 Constituţia a fost ratificată de 11 state şi a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1789[1]. Ultimele două state, North Carolina şi Rhode Island, au ratificat-o la 21 noiembrie 1789 şi, respectiv, la 29 mai 1790.

În ceea ce priveşte structura statului, Legiuitorul constituant a optat pentru o structură statală federală, în ciuda unor factori care ar fi putut determina constituirea unui stat unitar:

a) sentimentul naţional şi limba comună;

b) lipsa unor formaţiuni statale distincte în perioada anterioară (cele 13 colonii nu pot fi considerate state în sensul modern al cuvântului, între 1776-1787);

c) piaţa economică comună şi moneda unică;

d) obiective similare de politică externă;

e) probleme comune de apărare naţională;

f) lipsa unor conflicte etnice, religioase ş.a.[2]

Caracterul federal al statului american rezultă chiar din cuprinsul Constituţiei şi se exprimă în cele două principii generale ale organizării federative: principiul participării şi principiul autonomiei.

Principiul participării este cuprins în paragraful 3 al primului articol din Constituţie, potrivit căruia fiecare stat al uniunii este reprezentat în Senat de către doi senatori. Principiul autonomiei a fost consacrat în Amendamentul X adoptat în 1791, potrivit căruia „puterile care nu sunt delegate Statelor Unite de către Constituţie şi nici nu sunt interzise de aceasta sunt rezervate statelor respective sau poporului".

Beneficiind de autonomie, statele federale au putut avea propria Constituţie, precum şi reglementări de interes local aplicabile circuitului civil, în domeniul bugetar, administrativ, fiscal, judecătoresc etc. Principiul autonomiei este garantat, orice lege care ar viola autonomia unui stat membru al federaţiei putând fi atacată în faţa instanţelor judecătoreşti pentru neconstituţionalitate[3].

---

[1] În legătură cu istoricul redactării şi semnării Constituţiei americane, a se vedea: *Gh. Gheorghe*, Separaţia puterilor în stat, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1976, p. 89-98; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. XXIX-XXXV; *R.H. Nelson, J.J. Wuest*, The Primary Sources of American Government, G.P. Putnam's sons, New York, 1991, p. 3-9.

[2] „Cele treisprezece colonii care au scuturat simultan jugul englez la sfârşitul secolului trecut aveau, cum am mai spus, aceeaşi religie, aceeaşi limbă, aceleaşi moravuri, aproape aceleaşi legi; luptau contra unui duşman comun; aveau deci puternice motive pentru a stabili o legătură strânsă între ele şi pentru a se contopi într-o singură şi aceeaşi naţiune. Dar fiecare dintre ele, având dintotdeauna o existenţă separată şi o administraţie gata constituită, îşi crease interese şi deprinderi specifice şi era potrivnică unei uniuni trainice şi complete care ar fi făcut să dispară însemnătatea ei individuală într-un prestigiu comun" (*A. Toqueville*, op. cit., p. 168).

[3] *C. Debbasch şi alţii*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983, p. 208, 209.

În prezent, conținutul federalismului american poate fi caracterizat prin următoarele trăsături:

a) autonomia constituțională a fiecărui stat;
b) larga manifestare a inițiativei populare;
c) descentralizarea administrativă.

§3. Autonomia constituțională

În cadrul organizării federale, fiecare stat beneficiază de o Constituție proprie – o transpunere la nivel local a Constituției Uniunii. În fruntea ierarhiei administrative a fiecărui stat se află un guvernator ales prin sufragiu direct (cu excepția statului Mississippi) pentru un mandat de doi sau, după caz, de patru ani, potrivit reglementărilor locale. Guvernatorul este ajutat de un vice-guvernator. În unele state, guvernatorul poate fi revocat de alegători. În raporturile sale cu parlamentul local, guvernatorul deține un drept de veto *(item veto)*.

Cu excepția statului Nebraska, parlamentul local are o compunere bicamerală: Camera Reprezentanților și Senatul. Mandatul celor două corpuri legislative este de doi sau patru ani, în funcție de reglementările constituționale locale. În ceea ce privește prerogativele acordate celor două Camere, Senatul are puteri limitate în raport cu cele ale Camerei Reprezentanților. Activitatea legislativă cuprinde domenii foarte diverse de interes local. În fiecare stat este creată o rețea de instanțe judecătorești, în fruntea cărora se află o Curte Supremă, ea însăși subordonată Curții Supreme federale[1].

§4. Inițiativa populară

Inițiativa populară constituie o formă a democrației semidirecte (democrației participative). În opinia cunoscutului expert american în prognoză socială, J. Naisbitt, principiul călăuzitor al democrației participative este acela că oamenii trebuie să ia parte la procesul decizional care le afectează, într-un fel sau altul, viața.

Democrația participativă se poate manifesta prin diferite inițiative de interes local sau chiar național sau prin referendum popular organizat pentru aprobarea sau respingerea unei legi votate de Congresul local. Inițiativa organizării referendumului o pot avea organizațiile cetățenești sau chiar corpul legiuitor. În ceea ce privește inițiativa populară a cetățenilor, este necesar ca aceasta să întrunească adeziunea (sub formă de semnături) a aproximativ 10-12% din numărul total al populației cu drept de vot.

Între referendum și inițiativa populară există o diferență de conținut: inițiativele cetățenești declanșează o procedură de votare. Altfel spus, inițiativa propriu-zisă este supusă votului reprezentanților, pe când referendumul este un instrument prin care cetățenii își exprimă opinia privind proiecte legislative inițiate de organismele competente.

Prin intermediul unei inițiative populare, cetățenii unui stat pot cere, de pildă, revocarea mandatului unui funcționar local, al unui membru al Camerei Reprezentanților sau al Senatului sau chiar al guvernatorului, crearea de spații pentru nefumători în

[1] *C. Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, vol. II, Cujas, Paris, 1982, p. 109.

clădirile publice ş.a. În ultimii ani, datorită acestei forme democratice de exercitare a puterii pe plan local, cetăţenii diferitelor state federate au propus programe de dezvoltare urbanistică, de asistenţă socială, de protecţie a mediului înconjurător ş.a., deosebit de importante[1].

§5. Descentralizarea administrativă

Descentralizarea administrativă are un caracter tradiţional în S.U.A. – consecinţă a autoguvernării locale din perioada colonială. Potrivit principiului autonomiei locale, fiecare stat beneficiază de propria sa administraţie. Aceasta înseamnă că poate înfiinţa funcţii publice de interes local, servicii publice, reţea judiciară, de poliţie ş.a. De asemenea, statele au buget local propriu.

Organismele federale (centrale) asigură soluţionarea problemelor de interes naţional, putând interveni pe plan local în îndeplinirea atribuţiilor ce le sunt conferite. Desigur, oricând poate interveni un conflict de competenţă între organismele federale şi cele locale, care va fi soluţionat de instanţe.

Analizând astăzi federalismul american, fondatorii Constituţiei de la 1787 ar rămâne descumpăniţi, deoarece nu ar mai recunoaşte, în instituţiile federale actuale, modelul iniţial. Într-adevăr, federalismul american exprimat în formula *States Rights* (Drepturile statelor), s-a deteriorat prin centralizarea puternică a autorităţii şi concentrarea ei la Washington D.C. – centrul puterii legislative (Congresul), al celei executive (Administraţia), precum şi al celei judecătoreşti (Curtea Supremă de Justiţie). Treptat, puterea şi autonomia statelor s-au diminuat, în timp ce autoritatea centrală s-a întărit.

Cauzele acestui proces politic degenerativ sunt multiple şi, în parte, obiective. Printre cele mai invocate sunt:

a) intervenţia directă a guvernului federal în viaţa economică la nivel naţional, cu repercusiuni la nivelul statelor federale, inclusiv prin alocarea unor uriaşe investiţii în proiecte de interes local; sprijinul acordat de stat unor coloşi industriali tradiţionali din diferite state;

b) susţinerea de către autorităţile federale a unor programe locale de asistenţă socială pentru unele categorii de persoane defavorizate;

c) sprijinirea de către guvernul federal a unor programe de anvergură în domeniul cercetării ştiinţifice şi tehnologice;

d) implicarea statului în soluţionarea unor probleme globalizate la nivelul Uniunii, cum sunt: consumul de droguri, delincvenţa, criminalitatea organizată ş.a.

Dacă la toate acestea adăugăm confruntarea guvernului federal cu probleme complexe privind, de pildă, protecţia mediului înconjurător, întărirea capacităţii militare a S.U.A., a securităţii lor naţionale, asumarea de către Uniune a rolului de mare putere militară şi politică în relaţiile internaţionale, avem un tablou sugestiv al argumentelor aduse în favoarea restrângerii autonomiei statelor în beneficiul Uniunii[2].

---

[1] *J. Naisbitt*, Megatendinţe. Zece noi direcţii care ne transformă viaţa, Ed. Politică, Bucureşti, 1989, p. 240-255; *L.H. Tribe*, American Constitutional Law, Mineola, New York, 1988, p. 1095-1097.

[2] *C.H. Pritchett*, The American Constitution, McGraw-Hill Book Company, New York, 1977, p. 48-54; *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, Mineola, New York, 1986, p. 257-259.

Consolidarea autorității Uniunii față de statele membre ale federației a fost însoțită de întărirea considerabilă a puterii Președintelui[1]. Interesant este faptul că sporirea prerogativelor puterii centrale s-a făcut cu acordul și cu sprijinul substanțial al Curții Supreme de Justiție, care a dat câștig de cauză când Administrației, când Congresului, în tendința acestora de a-și aroga noi responsabilități pe plan local[2].

§6. Partidele politice

Deși în Constituție nu se face nicio referire la partidele politice, acestea se află la baza funcționării sistemului politic american[3]. Astfel, atât Congresul, cât și Președintele exprimă girul acordat de alegători candidaților propuși de partidele politice principale: Partidul Republican și Partidul Democrat. Poziția predominantă a acestor două partide în viața politică, echilibrul de forțe stabilit între ele, îndeosebi în ceea ce privește baza lor socială, sunt factori determinanți ai sistemului bipartidismului american.

Originile acestui sistem în Statele Unite ale Americii trebuie căutate în conflictul existent între partizanii federalismului și adversarii acestuia. Astfel, Thomas Jefferson a adunat în jurul său adversarii Uniunii și a creat, în anul 1791, Partidul Republican Democrat – strămoșul actualului Partid Democrat – care avea ca obiectiv al luptei politice susținerea autonomiei statelor membre ale federației și limitarea autorității acesteia. Mai târziu, în 1854, sub impulsul decisiv al lui Abraham Lincoln, se formează Partidul Republican, formațiune politică cu un program politic antisclavagist, care milita, totodată, pentru întărirea autorității centrale.

În prezent, aspect remarcat de analiștii americani, ca și de cei străini, cele două partide politice nu se înfruntă pe motive politice sau ideologice, ci în domenii economice și sociale de interes național sau local[4]. În procesul de cucerire și exercitare a puterii (evident, cu metode și instrumente specifice formațiunilor politice) partidele politice americane îndeplinesc patru funcții principale:

a) Funcția electorală. Această funcție constă în formularea unor programe sau platforme electorale, propunerea de candidați, organizarea și conducerea campaniilor electorale, atragerea și mobilizarea suporterilor, supravegherea alegerilor, analiza rezultatelor.

b) Funcția de conducere/opoziție. Este o funcție rezultată din îmbinarea a două funcții diferite, chiar opuse, exercitate de partidul de guvernământ și, respectiv, de partidul sau partidele de opoziție. Cele două funcții au comun doar faptul că se exercită în același timp și că fiecare partid se străduiește să-i conteste celuilalt, prin confruntare politică deschisă, programul, metodele, obiectivele politice, liderii etc.

---

[1] *R.E. Neustadt*, Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter, J. Wiley & Sons Inc., New York 1980, p. 3-25; *G.C. Edwards III, S.J. Wayne*, Presidential Leadership, St. Martin's Press, New York, 1990, p. 345-371.

[2] *C. Debbasch și alții*, op. cit., p. 209.

[3] A se vedea, în acest sens: *D. McSweeney, J. Zvesper*, American Political Parties, Routledge, London, 1991, p. 13-37; *C. Cadoux*, op. cit., p. 112.

[4] Ibidem, p. 113; *J.L. Sundaquist*, Constitutional Reform and Efective Government, The Brookings Institution, Washington D.C. 1980, p. 177-181; *M.E. Jewell* și *S.C. Patterson*, The Legislative Process in the United States, Random House, New York, 1986, p. 111-140; *D. McSweeney, J. Zvesper*, op. cit., p. 34-37.

c) Funcția de selectare. Această funcție constă în îmbinarea intereselor unei colectivități cât mai largi, a valorilor naționale și forjarea lor într-o forță politică coerentă și unitară, capabilă să domine sau să determine fizionomia instituțiilor de guvernare și activitatea de guvernare însăși[1].

d) Funcția de educare. Această funcție constă, în esență, în educarea politică și civică a cetățenilor.

Între cele patru funcții majore ale partidelor politice din Statele Unite ale Americii – în general, comune tuturor partidelor politice – nu se poate face o departajare netă, ele putând fi exercitate, practic, concomitent.

În afară de cele două partide politice principale (le-am putea numi partide istorice), în S.U.A. mai există Partidul Independent American, Partidul Comunist, Partidul Socialist al Muncii, Partidul Socialist ș.a., precum și alte formațiuni politice minore, practic fără nicio aderență electorală[2].

Partidele politice din Statele Unite ale Americii par să contrazică aserțiunea că nu poate exista un partid politic fără o anumită ideologie. Și totuși, așa este! Evident, fiecare dintre partide are o doctrină și o ideologie, dar acestea au rămas la nivelul enunțurilor inițiale și este puțin probabil ca liderii actuali ai unui partid să fie în stare să enunțe coerent programul ideologic al propriului partid. Vor ști foarte bine și vor milita cu eficiență pentru realizarea priorităților economice, electorale, politice, financiare ale partidului și vor cunoaște în detaliu modalitățile de transpunere a acestora în procesul legislativ la nivel local și federal[3].

Organizarea internă a partidelor este în general flexibilă, structurile ierarhizate (organizații, comitete) fiind vizibile îndeosebi la nivel local. De altfel, viața partidelor se desfășoară la nivelul ierarhic de bază, vârfurile ierarhice acționând aproape exclusiv în campaniile electorale. De fapt, principala funcție a partidelor politice americane este funcția electorală. Vom înțelege mai bine importanța covârșitoare a acestei funcții, ca și rolul partidelor politice de „mașini electorale", dacă inventariem toate mandatele existente în întreaga federație: peste 1.000.000.000 – de la șerifi, primari, congresmeni locali, până la congresmenii federali și Președinte – și avem în vedere, totodată, mandatul scurt al celor mai multe dintre funcțiile menționate[4].

§7. Puterile constituționale

Fondatorii Constituției au repartizat cele trei puteri Congresului (puterea legislativă), Președintelui (puterea executivă), Curții Supreme de Justiție (puterea judecă-

---

[1] *G. Abcarian, G.S. Masannat*, Contemporary Political Systems. An Introduction to Government, C. Scribner's Sons, New York, 1970, p. 147, 148.

[2] *J.C. Plano, M. Greenberg*, The American Political Dictionary, The Dryden Press, Hinsdale, Illiois, 1976, p. 126, 127.

[3] A se vedea, în acest sens, *W.J. Keefe, M.S. Ogul*, The American Legislative Process. Congress and the States, Pretince Hall, Englewood Cliffs, New York, 1989, p. 233-274.

[4] A se vedea, în acest sens, *C. Debbasch*, op. cit., p. 214. Alegerile legislative din 5 noiembrie 2002 au fost câștigate în ambele Camere ale Congresului de către Partidul Republican, care a obținut 228 de mandate în Camera Reprezentanților și 51 de mandate în Senat. Partidul Democrat a obținut 204 mandate în Camera Reprezentanților și 24 la Senat.

torească). Dacă analizăm prerogativele conferite fiecăruia dintre aceste organisme, raporturile şi echilibrul dintre ele, observăm că puterea în stat este deţinută practic de Preşedinte, că acesta beneficiază de o largă autonomie şi independenţă în domenii majore ale guvernării faţă de celelalte organisme, că între Congres şi Preşedinte sunt puţine punţi de colaborare, fiecăruia revenindu-i o fracţiune de putere, că este împiedicată orice ingerinţă a unei puteri în sfera de activitate a alteia, că instanţa judiciară supremă joacă rolul unui arbitru între cele două puteri aflate într-un conflict constituţional, din care de multe ori Congresul iese „şifonat"[1].

Aceste observaţii sunt tocmai trăsăturile esenţiale ale regimurilor politice prezidenţiale, am putea spune, schema clasică. Ele sunt rezultatul gândirii politice a „Părinţilor" Constituţiei americane. Ulterior însă, modelul iniţial s-a deformat, puterile Preşedintelui sporind de la an la an, în detrimentul celor ale Congresului[2].

§8. Congresul

Congresul este format din două camere legislative: Senatul şi Camera Reprezentanţilor şi are, în principal, două funcţii: votarea legilor şi controlul asupra activităţii Executivului. Această ultimă funcţie este limitată în raport cu funcţia de control exercitată de organul legislativ în regimurile parlamentare. Articolul 1 parag. 1 din Constituţie prevede că „Toate puterile legislative acordate prin această Constituţie vor fi exercitate de către un Congres al Statelor Unite care va fi alcătuit din Senat şi Camera Reprezentanţilor".

Pentru fondatorii Constituţiei, Congresul a reprezentat cel mai important organism constituţional, deoarece, prin funcţiile sale, avea menirea să exprime, în norme general-obligatorii, voinţa supremă a poporului. Acesta a fost, de altfel, şi motivul pentru care s-a optat în favoarea formulei: „toate puterile legislative (...) vor fi exercitate de către un Congres", dar nu orice puteri, ci doar cele „acordate prin această Constituţie". În doctrina constituţională americană se subliniază, fără echivoc, că fondatorii Constituţiei erau mai îngrijoraţi de un Congres având o putere nelimitată decât de ameninţarea unui preşedinte sau a unei instanţe tiranice[3].

Această teamă a fost întrucâtva diminuată de cele 10 amendamente aduse Constituţiei în 1791, cunoscute sub denumirea de „Declaraţii de drepturi". Aceste amendamente s-au adăugat prevederilor cuprinse în art. 1 parag. 9 şi stabilesc împreună domeniile în care Congresul nu are dreptul să legifereze[4].

---

[1] *L. Fisher*, Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton Universitary Press, New York, 1985, p. 3-27; 140-183.

[2] În legătură cu trăsăturile originale şi evoluţia instituţiei prezidenţiale în S.U.A., a se vedea: *C. Rossiter*, The American Presidency, Time Reading Program, New York, 1963, p. 71-199; *G.C. Edwards III, S.J. Wayne*, Presidential Leadership: Politics and Policy Making, St. Martin's Press, New York, 1990, p. 2-19; The Presidency in Transition, Center for the Study of the Presidency, New York, 1989 (lucrare colectivă); *R.E. Neustadt*, op. cit., p. 3-146; *A.M. Schlesinger*, The Imperial Presidency, Houghton Mifflin Co., Boston, 1990, p. 1-12; 377-419.

[3] *A.L. Clem*, Congress Powers, Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Co., California, 1989, p. 2, 3.

[4] Ibidem, p. 3.

În prezent, Camera Reprezentanţilor este formată din 435 de membri (deputaţi), dar, evident, numărul fotoliilor parlamentare nu este fix, ci corespunde mărimii populaţiei din fiecare stat. Din 10 în 10 ani se stabileşte un nou raport între efectivul populaţiei şi numărul reprezentanţilor, în funcţie de creşterea demografică şi de migraţia populaţiei de la un stat la altul. Membrii Camerei Reprezentanţilor sunt aleşi prin vot universal, egal, secret şi direct, potrivit legilor electorale ale fiecărui stat.

Ca mod de scrutin, s-a optat pentru sistemul majoritar, uninominal şi cu un singur tur de scrutin. Aceasta înseamnă că, pentru fiecare mandat, partidele depun într-o circumscripţie electorală o singură candidatură, fiind ales candidatul care va întruni majoritatea voturilor exprimate într-o singură operaţiune de votare.

În toate cele 50 de state, sunt stabilite trei principii de eligibilitate a candidaţilor:

a) candidaţii să aibă vârsta de 25 de ani;

b) să fie cetăţeni americani de cel puţin 7 ani;

c) să locuiască în statul în care şi-a depus candidatura.

Durata mandatului este de 2 ani. Această scurtă durată are atât avantaje, cât şi dezavantaje. Dintre avantaje, menţionăm efortul reprezentanţilor de a imprima mandatului lor vigoare şi eficienţă, preocuparea acestora pentru a rezolva cât mai repede şi cât mai bine problemele ivite pe durata mandatului. În felul acesta, reprezentantul demonstrează electoratului că este eficient şi îi va solicita reînvestirea cu un nou mandat.

Dezavantajele mandatului scurt apar cu mai multă claritate prin raportarea acestuia la mandatul de 6 ani al senatorilor. Reprezentanţii nu se pot ocupa de probleme de perspectivă, care i-ar propulsa în atenţia opiniei publice pentru o perioadă mai îndelungată, nu se pot implica în soluţionarea unor probleme mai delicate pentru naţiune, care ar necesita un timp mai îndelungat de documentare şi studiu, sunt mai vulnerabili decât senatorii în ceea ce priveşte săvârşirea unei greşeli politice, deoarece vina lor nu este uitată până la noile alegeri ş.a.

În anul 1966 Preşedintele Johnson a propus schimbarea duratei mandatului reprezentanţilor, de la 2 la 4 ani. Propunerea a fost imediat susţinută de membrii Camerei interesate, în diferite medii politice, în presă, dar, de atunci, discuţiile trenează. Oricum, este puţin probabil că Senatul va fi de acord cu o asemenea modificare a Constituţiei şi că statele vor fi şi ele de acord să ratifice revizuirea acesteia[1].

În cazul în care un membru al Camerei Reprezentanţilor decedează sau demisionează, Guvernatorul statului în care a fost ales va organiza alegeri pentru desemnarea unui succesor până la expirarea duratei mandatului.

Senatul este compus din 100 de senatori – reprezentanţi ai statelor. Fiecare stat – cu excepţia statului Nebraska – este reprezentat de 2 senatori[2]. Alegerea senatorilor se face prin acelaşi mod de scrutin folosit pentru desemnarea membrilor Camerei Reprezentanţilor. Mandatul lor este de 6 ani. O treime din numărul senatorilor se reînnoieşte din 2 în 2 ani, evitându-se ca mandatul celor doi senatori ce reprezintă un anumit stat să se sfârşească la aceeaşi dată. În cazul în care unul dintre senatori

---

[1] În legătură cu argumentele pro şi contra ale modificării duratei mandatului reprezentanţilor, a se vedea *F.R. Harris, P.L. Hain*, America's Legislative Process: Congress and the States, Scott, Foresman and Company, Illinois, 1983, p. 28-30.

[2] Şi districtul Puerto Rico este reprezentat de un singur senator.

decedează sau demisionează, Guvernatorul statului reprezentat organizează alegeri speciale, dacă nu este autorizat de Congresul local să numească un succesor până la viitoarele alegeri.

Candidații trebuie:

a) să aibă vârsta de 30 ani;

b) să fie cetățeni americani de 9 ani;

c) să locuiască în statul pentru care și-a depus candidatura.

Inițial, senatorii erau desemnați prin vot indirect. Prin Amendamentul 17, adoptat în anul 1913, s-a introdus votul direct.

Între cele două Camere ale Congresului nu există o ierarhie valorică, ambele având, în general, același statut constituțional față de celelalte două puteri. Cu alte cuvinte, Senatul și Camera Reprezentanților au puteri constituționale egale. Cu toate acestea, Constituția stabilește unele diferențe de competență între cele două corpuri legislative: în materie de taxe și impozite, Camera Reprezentanților deține o prioritate față de Senat (art. 1 parag. 7 din Constituție). Dacă avem în vedere că impozitele reprezintă sursa veniturilor bugetare, ne dăm seama că această Cameră deține puteri și responsabilități sporite față de cele ale Senatului.

La rândul său, Senatului îi revin prerogative constituționale exclusive în domeniul relațiilor internaționale (Președintele încheie tratate internaționale „prin și cu avizul și acordul Senatului"). De asemenea, Senatul aprobă numirile în posturi diplomatice și consulare, precum și cele ale judecătorilor Curții Supreme. Cele două Camere au fiecare un rol bine definit și complementar în procedura de *impeachment*.

În ceea ce privește procesul legislativ, cele două Camere cooperează ca parteneri egali[1]. Fiecare dintre cele două Camere legislative și-a stabilit o organizare internă, precum și reguli de procedură. Potrivit tradiției, Camera Reprezentanților își adoptă regulile de procedură la începutul fiecărei legislaturi. Senatul, care prin modul lui de constituire este un organism legislativ, practic permanent, își modifică regulile de procedură *(standing rules)* la intervale de timp neperiodice.

Camera Reprezentanților este condusă de un președinte *(Speaker of the House)*, ales de întreaga Cameră. Prin prerogativele ce i se conferă, el este liderul majorității parlamentare. În aceeași Cameră este desemnat și un lider al minorității parlamentare. În ceea ce privește Președintele Senatului, acesta este vicepreședintele S.U.A. (art. 1 parag. 3 din Constituție)[2]. Puterile vicepreședintelui sunt însă limitate. De fapt, ca lider al Senatului, el nici nu prezidează ședințele acestuia. În locul său, ședințele sunt conduse de *Senate president pro tempore*.

Activitatea de bază a celor două camere se desfășoară în comitete și subcomitete – organisme de lucru, având un rol deosebit de important, îndeosebi în procesul legislativ[3]. Cele două Camere se reunesc într-o sesiune comună, după alegerile preziden-

---

[1] *F.R. Harris, P.L. Haim*, op. cit., p. 33.

[2] A se vedea, pe larg, *P.C. Light*, Vice-Presidential Power, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984, p. 27-62.

[3] Caracterul exploziv al acestei prelegeri, ca și spațiul redus pentru o prezentare detaliată, nu ne permit o analiză amănunțită ale subdiviziunilor celor două corpuri legislative. De aceea, ne limităm la sublinierea importanței lor, recomandând totuși pentru un studiu mai aprofundat, lucrarea *S.S. Smith, C.J. Deering, Committees in Congress*, Congressional Quarterly Press,

ţiale, pentru a număra voturile exprimate. De asemenea, cele două Camere se reunesc pentru primirea Mesajului anual al Preşedintelui S.U.A.

Normele de procedură parlamentară cuprinse în cele două Regulamente de funcţionare ale fiecărei Camere sunt deosebite unele de altele, poate şi ca rezultat al duratei diferite a celor două tipuri de mandate[1]. Potrivit Amendamentului X secţiunea a 2-a, Congresul trebuie să se reunească în sesiune parlamentară, cel puţin o dată pe an. De regulă, sesiunea începe pe 3 ianuarie în fiecare an.

§9. Funcţiile Congresului

Constituţionaliştii americani sunt, în general, de acord că forul legislativ federal exercită următoarele funcţii:

a) adoptarea legilor federale;

b) stabilirea taxelor şi impozitelor şi aprobarea fondurilor necesare Administraţiei pentru conducerea statului;

c) reprezentarea poporului american;

d) exercitarea controlului asupra activităţii Administraţiei;

e) aprobarea sau respingerea numirilor de înalţi demnitari făcute de Preşedinte, precum şi a tratatelor internaţionale semnate de acesta[2].

Sursa acestor funcţii se găseşte în Constituţie. Cu toate acestea, unii autori, respectând cu scrupulozitate domeniile în care acţionează Congresul, folosesc alte formulări pentru funcţiile acestui organism. De pildă, F. Harris şi P. Hain consideră că puterile Congresului se exprimă prin:

a) puterea de legiferare;

b) puterile fiscale (puterea de a stabili taxe, puterea de a aproba bugetul);

c) puterea de investigaţie;

d) puterea de a pune sub acuzaţie şi de a-i judeca pe înalţii funcţionari, inclusiv pe Preşedintele Statelor Unite;

e) puteri în domeniul relaţiilor internaţionale[3].

§10. Funcţia legislativă a Congresului

Aşa cum am arătat deja, funcţia sau puterea legislativă a Congresului este circumscrisă de art. 1 parag. 1 din Constituţie, precum şi de primele Amendamente făcute Legii fundamentale. Între aceste limite, Congresul poate legifera fără restricţie. Pe baza textelor constituţionale, în doctrină s-au conturat două teorii referitoare la prerogativele de legiferare ale Congresului. Potrivit primei teorii, forul legislativ federal deţine aşa numitele „puteri enumerate" *(enumerated powers)*[4], *adică puteri sau pre-*

Washington D.C., 1990, p. 1-117. A se vedea şi: *R.B. Ripley,* Congress-Process and Policy, W.W. Norton and Co., New York, 1988, p. 140-185; *D.M. Olson*, The Legislative Process. A Comparative Approach, Harper and Row, Publishers, New York, 1980, p. 2-342.

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Nickels*, House and Senate Rules of Procedure: a Brief Comparison, Congressional Research Service, The Library of Congress, 18 ianuarie 1990.

[2] *A.L. Clem*, op. cit., p. 6.

[3] *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 35-40.

[4] *L.H. Tribe*, op. cit., p. 298-300.

rogative prevăzute expres în Constituție. Cu alte cuvinte, *Congresul poate legifera în domeniile prevăzute (enumerate) de Constituție în art. 1 parag. 8.*

Totodată, același articol (parag. 1 clauza 18) prevede că forul suprem legislativ dispune și de dreptul „de a întocmi toate legile care vor fi considerate necesare și corespunzătoare pentru punerea în aplicare a puterilor mai sus menționate și a tuturor puterilor acordate prin Constituția de față Guvernului S.U.A. sau oricărui departament sau funcționar al acestuia". Pe baza acestei dispoziții, a fost enunțată teoria „puterilor subînțelese" adică a puterii de a considera ce alte legi sunt „necesare și corespunzătoare" *(implied powers)*[1].

După cum se poate lesne observa, între „puterile enumerate" și „puterile subînțelese" există, teoretic, o contradicție, rezolvabilă în Congres, prin puterea argumentelor aduse de congresmeni în favoarea sau împotriva unui proiect de lege aflat la granița dintre cele două interpretări. Evident, și într-un caz și în altul, Congresul va legifera. I se va interzice să legifereze dacă se va considera că proiectul unei legi nu reglementează domeniile enumerate, și nu se încadrează nici în domeniile în care Congresul ar trebui să legifereze adică să adopte legile considerate necesare și corespunzătoare pentru a asigura aplicarea legilor deja adoptate. În 1819 Curtea Supremă a recunoscut doctrina „puterilor subînțelese"[2].

Se poate spune că funcția Congresului de „a face legi" este cea mai importantă dintre funcțiile acestuia, deoarece, pe această cale, Congresul stabilește direcțiile generale ale politicii naționale într-un anumit domeniu (de exemplu: în domeniile exploatării spațiului cosmic, în cel al securității naționale, în domeniul asistenței sociale, aprobarea unei declarații de război etc.). Iată de ce, în diferite lucrări se subliniază, pe bună dreptate, că, în prezent, cei mai mulți americani se așteaptă ca deciziile cu caracter fundamental la nivel național să fie adoptate, sau cel puțin legitimate/autorizate de Congres[3].

§11. Procedura legislativă

Dreptul de inițiativă legislativă revine fiecărui membru al Congresului și Administrației[4]. Cetățenii și diverse organizații sociale pot propune, prin intermediul membrilor Congresului sau prin proceduri speciale, proiecte de lege vizând reglementarea unor interese personale sau de grup. Cele mai multe proiecte legislative sunt introduse în Congres, de către Administrație. Programul legislativ al Președintelui este anunțat în Mesajul adresat anual de acesta, Națiunii. Președintele și secretarii de stat pot să înainteze oricând Congresului, un proiect de lege. Sistemul de drept cunoaște două categorii de legi: legi publice și legi private. Prima categorie este formată din legi de interes general. Legile private reglementează interese personale, individuale.

---

[1] Ibidem, p. 300-305.

[2] *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 35.

[3] *A.L. Clem*, op. cit., p. 11.

[4] A se vedea *S. Bach*, An Introduction to the Legislative Process on the Senate Floor, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., 6 martie 1987; *S. Bach*, A Brief Overview of Floor Procedure in the House of Representatives, Congressional Research Service. The Library of Congress, Washington D.C., 22 ianuarie 1989.

În afară de proiecte de legi, Congresul adoptă hotărâri *(joint resolutions, concurrent resolutions, simple resolutions).* Procedura legislativă cuprinde trei lecturi. După adoptarea unei legi de către una dintre Camerele Congresului, legea este înaintată celeilalte, unde procedura legislativă se reia după acelaşi tipar.

Legile votate de Congres urmează a fi promulgate de şeful statului.

Primind proiectul de lege, aprobat de cele două Camere ale Congresului, spre a fi semnat, Preşedintele îl poate semna, dacă este de acord cu conţinutul acestuia sau, îl poate respinge. Dreptul preşedintelui de a respinge un proiect de lege adoptat de Congres este denumit dreptul de veto.

Proiectul de lege semnat de Preşedinte devine lege, potrivit art. 1 parag. 17 clauza 2 din Constituţie. În cazul în care Preşedintele nu aprobă proiectul, îl va returna împreună cu obiecţiile sale Camerei în care acesta a fost iniţiat, în termen de 10 zile de la primire. Camera respectivă este obligată să reexamineze proiectul, ţinând seama, firește, şi de obiecţiile aduse acestuia. Dacă după reexaminare, proiectul de lege este aprobat cu votul a 2/3 din numărul membrilor Camerei respective, acesta va fi înaintat, împreună cu obiecţiile Preşedintelui, celeilalte Camere, care, de asemenea, îl va reexamina. Dacă în urma reexaminării, cea de-a doua Cameră adoptă proiectul cu aceeaşi majoritate de voturi ca în prima Cameră, proiectul respectiv va fi promulgat de Preşedinte, devenind astfel lege.

Sistemul constituţional american cunoaşte încă două variante de veto: *pocket veto* şi *item veto.*

Potrivit art. 1 parag. 7 clauza 2 din Constituţie „dacă un proiect de lege oarecare nu va fi restituit de către Preşedinte în limitele a 10 zile (fără duminica) după ce i-a fost înaintat, proiectul va fi promulgat ca lege ca şi cum ar fi fost semnat de el, în afară de cazul când Congresul împiedică restituirea prin suspendarea sesiunii şi astfel nu va deveni lege".

În lumina textului citat, rezultă că Preşedintele poate uza de prerogativele sale de veto, nesemnând proiectul în termenul prevăzut şi, totodată, neînapoindu-l Camerei competente să-l reexamineze, dacă Congresul nu mai este în sesiune. Rezultă astfel că *pocket veto* constă în nesemnarea, de către Preşedinte, a proiectului de lege, în termenul de zece zile (excluzând duminica), dacă înainte de împlinirea termenului, Congresul a intrat în vacanţa parlamentară[1].

Item veto constă în prerogativa unui guvernator al unui stat membru al Uniunii de a nu aproba un anumit text sau capitol dintr-un proiect adoptat de Congresul statului respectiv[2]. Restul textului se consideră a fi aprobat. Textul împotriva căruia s-au făcut obiecţii este trimis Congresului local, spre reexaminare. Obiecţiile guvernatorului pot fi respinse prin votul de 2/3 din membrii celor două Camere legislative.

Preşedintele S.U.A. nu exercită un asemenea veto.

---

[1] *J.R. Shampansky*, The Pocket Veto: A Legal Analysis, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington D.C., 1990.

[2] *V.A. Mc.Murty*, The President and the Budget Process: Expanded Impoundment and Item Veto Proposals, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington D.C., decembrie 1990.

§12. Stabilirea taxelor şi impozitelor (prerogative fiscale)

În general, taxele şi impozitele constituie sursa veniturilor oricărui stat, în funcţie de mărimea acestor venituri, guvernul putând face faţă problemelor care confruntă întreaga naţiune. Iată deci, cât de importantă este această funcţie. În ceea ce priveşte stabilirea taxelor, Congresul are o competenţă exclusivă, putând să impună taxe sau impozite şi să aprobe modul de cheltuire a veniturilor obţinute pe această cale. De asemenea, forul legislativ exercită un control strict asupra datoriei naţionale. În virtutea acestei funcţii, Congresul controlează din punct de vedere financiar activitatea administraţiei.

§13. Reprezentarea cetăţenilor

Reprezentarea voinţei naţiunii prin intermediul parlamentului este o prerogativă universală a tuturor parlamentelor din lume, însuşi scopul pentru care au fost create. Congresul american respectă cu scrupulozitate legăturile dintre electorat şi congresmeni. Direct sau indirect, aceştia reflectă particularităţile şi interesele circumscripţiilor în care au fost aleşi şi, respectiv, ale statelor din care provin[1].

§14. Supravegherea Administraţiei

Congresul este direct interesat să aibă o reprezentare exactă a modului în care legile pe care le votează sunt puse în aplicare de Administraţie şi respectate, inclusiv de aceasta. Această funcţie a Congresului este asigurată, în principal, de comitetele permanente ale celor două Camere care exercită un control de specialitate asupra unor departamente sau servicii ale Administraţiei.

Congresul are dreptul constituţional de a cere informaţii de la orice agenţie/serviciu ale Administraţiei. Evident, unele informaţii se obţin cu dificultate, iar uneori puterea Congresului este contestată de Administraţie. În astfel de situaţii, ultimul cuvânt îl au instanţele de judecată[2].

O formă particulară de control este procedura de *impeachment* prevăzută de art. 1 parag. 2 şi 3 din Constituţie. Potrivit prevederilor constituţionale (art. 1 parag. 2 clauza 5), Camera Reprezentanţilor are „puterea exclusivă de punere sub acuzare a demnitarilor".

Articolul 1 parag. 3 clauza 6 conferă Senatului „puterea exclusivă de a judeca punerile sub acuzare". În cazurile în care urmează a fi judecat Preşedintele Statelor Unite, sesiunea Senatului va fi prezidată de Preşedintele Curţii Supreme de Justiţie.

În Camera Reprezentanţilor, decizia de punere sub acuzare trebuie votată de majoritatea simplă a membrilor acesteia. Pentru a fi condamnat un înalt demnitar sau Preşedintele S.U.A., este necesar votul a 2/3 din numărul senatorilor. Sancţiunea constă în „îndepărtarea din funcţie şi pierderea dreptului de a deţine sau de a se bucura de

---

[1] *W.J. Keefe*, The American Legislative Process. Congress and the States, Pretince Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, p. 23-28.

[2] *R. Ehlke*, Congressional Access to Information from the Executive: A Legal Analysis, Congressional Research Service, Library of Congress, 10 martie 1986, Washington D.C.

orice fel de funcţie onorifică sau remunerată oficial în Statele Unite" (art. 1 parag. 2 clauza 7)[1]. Punerea sub acuzare este motivată de săvârşirea infracţiunilor de trădare, luare de mită sau a altor infracţiuni foarte grave sau încălcări ale legii.

§15. Aprobarea sau respingerea unor numiri în funcţie, precum şi a tratatelor internaţionale

Această funcţie a Congresului este exercitată de Senat. Prin intermediul ei, Congresul se implică indirect şi în conducerea politicii externe a ţării. În ceea ce priveşte acordul Senatului cu privire la tratatele încheiate de Preşedinte, importanţa acestora îşi pune amprenta asupra raporturilor între Executiv şi Legislativ. Preşedintele va trebui să se supună deciziei luate de Senat[2].

În cadrul aceleiaşi funcţii, Senatul aprobă numirile de judecători ai Curţii Supreme, făcute de Preşedintele S.U.A.[3]. În fapt, Preşedintele uzează de prestigiul său şi convinge, aproape întotdeauna, pe membrii Senatului să aprobe numirile făcute de Casa Albă.

În afară de aceste funcţii principale, Congresul îndeplineşte şi alte funcţii: declararea războiului; propune amendamente constituţionale; redefineşte jurisdicţia instanţelor judecătoreşti la nivel federal; eliberează din funcţii pe înalţii demnitari, ca o consecinţă a acuzării acestora, potrivit procedurii de *impeachment*; informează cetăţenii americani cu obiective ale politicii naţionale; alege preşedintele şi vicepreşedintele, în cazul în care votul colegiului electoral este neconcludent; aprobă numirea unui nou vicepreşedinte, în situaţia declarării vacanţei acestei funcţii[4].

§16. Preşedintele Statelor Unite

Articolul 2 parag. 1 prevede o formulare clară, lipsită de orice ambiguitate sau posibilitate de intepretare, potrivit căreia „puterea executivă va fi exercitată de Preşedintele S.U.A.". În comparaţie cu formularea folosită în art. 1 parag. 1 din Constituţie, care limita puterea legislativă a Congresului la dispoziţiile constituţionale exprese, art. 2 parag. 1 atribuie de la început o putere de decizie executivă Preşedintelui, conferindu-i, astfel, locul de frunte în ierarhia constituţională americană. Imaginea despre preşedinte pe care şi-o face cetăţeanul american, analistul sau observatorul politic, tinde însă să adauge şi alte conotaţii – mai mult psihosociale – preşedinţiei americane. Este vorba, îndeosebi, de faptul că instituţia prezidenţială va fi socotită puternică,

---

[1] A se vedea, pentru detalii: *F.R. Harris, P.L. Hain*, op. cit., p. 39; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. 602-609; *L.H. Tribe*, op. cit., p. 289-296. În legătură cu Afacerea „Watergate", în care preşedintele Nixon a fost acuzat de amestec într-o operaţiune ilegală – motiv pentru care a demisionat – a se vedea *L'Affaire du Watergate et la chute du President Nixon,* Problèmes Politiques et Sociaux, La Documentation Française nr. 241 din 4 octombrie 1974.

[2] A se vedea, pe larg, *M.J. Glennon*, Constitutional Diplomacy, Princeton University Press, New Jersey, 1990, p. 124-145.

[3] A se vedea, pe larg, *L. Fisher*, Constitutional Conflicts Between Congress and the President, Princeton University Press, New Jersey, 1985, p. 28-59.

[4] A se vedea *A.L. Clem*, op. cit., p. 12.

influentă, sau, dimpotrivă, slabă, în funcție de caracteristicile personale ale celui ce ocupă fotoliul de președinte.

Motivul unei asemenea „reflecții publice" a normei constituționale este explicat de profesorul american Laurence Tribe în felul următor: spre deosebire de celelalte ramuri constituționale, președintele este o persoană, precum și o instituție; el este ales de către întreaga națiune pe care o reprezintă și îi exprimă aspirațiile[1]. În calitatea sa de ales al poporului, Președintele focalizează atenția opiniei publice. Apare, astfel, normal ca publicul să-și facă despre Președinte o imagine ce depășește cadrul său constituțional[2].

În limbaj politologic, atribuțiile conferite unui organism pot fi cuprinse într-un concept mai larg: prerogative, rol, funcții, menire ș.a. Fondatorii Constituției S.U.A. au ales însă un alt cuvânt – specific pragmatismului american: „putere". Asociată la instituția prezidențială, „puterea executivă" înseamnă puterea de a influența celelalte ramuri constituționale (Congresul și Curtea Supremă), propria Administrație, opinia publică și poporul american. Realitățile politice contemporane dovedesc, însă, și faptul că, în numele acestora, Președintele Statelor Unite „influențează" diplomatic, economic, politic și militar, umanitar și alte state și popoare.

Largile puteri executive încredințate Președintelui nu înseamnă însă că el ar putea acționa cu totul discreționar sau că ar încălca în mod vădit prerogativele celorlalte organisme. În termeni constituționali, el beneficiază pe lângă prerogative prevăzute expres de Constituție, și de „puteri neenumerate" *(inherent powers)*, dar acest termen nu este sinonim cu putere nelimitată. Această concluzie aparține unuia dintre președinții Curții Supreme[3].

Președintele S.U.A. este desemnat prin vot universal (indirect), de către un Colegiu electoral format din mari electori, fiecare stat beneficiind de un număr de delegați egal cu cel al congresmenilor aleși în forul suprem legislativ, din partea statului respectiv. Cu alte cuvinte, acest organism va fi format din 535 de electori. Delegații sunt aleși prin vot universal direct. Interesant este faptul că fiecare candidat la mandatul de elector face cunoscut candidatul la președinție căruia îi va acorda votul său. În acest fel, configurația Colegiului de electori indică, „teoretic", cine va câștiga alegerile prezidențiale. Acest sistem de votare îl leagă și mai mult pe Președinte de masele de alegători. În fapt, Președintele este ales de popor[4].

---

[1] *L. Tribe*, op. cit., p. 209.

[2] A se vedea, în acest sens, *R.E. Neustadt*, Presidential Power. The Politics of Leadership from F.D.R. to Carter, J. Wiley & Sons, Inc., New York, 1980, p. 3. În legătură cu conotațiile expresiei „executiv" în intențiile originare ale fondatorilor Constituției și „dimensiunile extraconstituționale" – ale președinției, autorii sunt de acord cu aserțiunea că în prezent „puterile" Președintelui depășesc principiile stabilite în 1787 (a se vedea, în acest sens: *P.E. Arnold*, Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1980, Princeton University Press, New York, 1986, p. 3-21; *J.J. Broesamble*, Reform and Reaction in Twentieth Century American Politics, Greenwood Press, New York, 1990, p. 139-178; The Presidency in Transition, Center for the Study of the Presidency, vol. VI, no. 1/1989).

[3] *L. Tribe*, op. cit., p. 211.

[4] *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et science politique, Armand Collin, Paris, 1982, p. 110, 111.

Candidaturile la funcția de președinte sunt propuse de partidele politice foarte influente pe plan local. Candidaturile independente sunt, practic, sortite eșecului, deoarece nu au un sprijin politic. În cadrul fiecărui partid există o procedură bine pusă la punct pentru învestirea unei personalități politice ca aspirant/candidat la președinție din partea partidului respectiv. Învestitura este acordată de Convenția Națională a partidului, formată, la rândul ei, din delegați desemnați prin alegeri primare.

Din combinarea celor două proceduri (în cadrul fiecărui partid pentru constituirea Convenției Naționale și, respectiv, pentru formarea Colegiului de electori), rezultă patru faze ale campaniei prezidențiale:

a) alegerile locale de partid, pentru desemnarea delegaților la Convenția Națională a partidului respectiv;

b) alegerea candidatului la funcția de președinte al S.U.A., de către Convenția Națională a fiecărui partid;

c) alegerile locale pentru desemnarea marilor electori ce formează Colegiul;

d) învestirea oficială a Președintelui în cadrul Colegiului.

Mandatul Președintelui este de 4 ani și începe în mod oficial la 20 ianuarie în anul următor alegerilor, prin prestarea de către Președintele ales a jurământului prevăzut de Constituție. Prin Amendamentul 22 adus Constituției în anul 1951, s-a stabilit regula potrivit căreia „nicio persoană nu va fi aleasă în funcția de Președinte mai mult de două ori".

Pentru vicepreședinte nu se organizează alegeri separate, fiind desemnată în această funcție „persoana care obține numărul cel mai mare de voturi ale electorilor" (art. 2 parag. 1 clauza 2 din Constituție). În sistemul constituțional american, vicepreședintele nu are nicio influență în politică[1]. Un vicepreședinte devenit președinte datorită decesului, demisiei, destituirii sau incapacității Președintelui ales de a-și exercita mandatul, capătă însă puterea/influența, autoritatea, prestigiul social ale unui „Number One", așa cum este denumit de opinia publică Președintele Statelor Unite ale Americii.

Președintele își desemnează un anumit număr de secretari ai unor departamente ale Administrației, care, practic, îi sunt consilieri. Aceștia răspund pentru activitatea pe care o desfășoară doar în fața Președintelui. Președintele deține și prerogativele specifice unui șef de guvern, deși o asemenea instituție nu există în sistemul politic american.

§17. Funcțiile Președintelui Statelor Unite

Anumite prerogative ale Președintelui sunt bazate pe dispoziții constituționale exprese, altele au rezultat din interpretarea largă a Constituției și aplicarea ei dincolo de tiparele inițiale. Grupurile de presiune, partidele politice, lobbyștii au avut o contribuție majoră la apariția, prin interpretare, a noi conotații ale unor dispoziții constituționale, practic la apariția unor cutume constituționale[2]. Se spune, nu fără

[1] *P.C. Light*, op. cit., p. 44-62.

[2] A se vedea, în acest sens, studiul întocmit de Academia Națională de Administrație Publică a Statelor Unite în anul 1980, intitulat A Presidency for the 1980's, Problèmes Politiques et Sociaux, Le Documentation Française nr. 415 din 22 mai 1981.

temei, că înşişi preşedinţii Statelor Unite, uzând de puterea încredinţată şi de autoritatea lor personală, ar putea fi – şi mulţi dintre ei au fost – cei mai influenţi lobbyşti, reuşind de cele mai multe ori să determine Congresul să adopte sau să nu adopte o anumită conduită legislativă. În felul acesta, ei au devenit pe lângă *chief executiv,* şi *chief legislator*[1].

Se consideră a fi funcţii tradiţionale ale Preşedintelui:

a) funcţia de şef al statului;

b) funcţia de şef al puterii executive;

c) funcţia de comandant şef al forţelor armate;

d) funcţia de şef al diplomaţiei;

e) funcţia de legiuitor;

f) funcţia de informare a poporului american cu privire la starea Uniunii;

g) funcţia de şef al partidului care l-a propus candidat la preşedinţie. Această funcţie nu este prevăzută de Constituţie. Nu este vorba, după cum am putea crede, că Preşedintele ar fi preşedinte sau secretar general al partidului sau că ar avea alte responsabilităţi în cadrul ierarhiei de partid. Devenit Preşedinte din partea unui anumit partid, el trebuie să se „revanşeze" faţă de partid, să-l susţină, să-i sporească prestigiul şi numărul simpatizanţilor[2].

Alături de aceste funcţii, fiecare având un suport constituţional, instituţia prezidenţială şi-a asumat şi alte prerogative: coordonator al politicii economice, apărător al politicii sociale; pivot al sistemului federal; deţinător al soluţiilor de dezamorsare a unor crize interne şi externe[3].

Ca şef al statului, Preşedintele exercită atribuţiile clasice ale acestei instituţii, dintre care menţionăm: reprezentarea naţiunii americane pe plan intern şi extern, acreditarea ambasadorilor, primirea reprezentanţilor altor state, conferirea unor titluri de onoare şi distincţii civile şi militare ş.a.[4]

În ceea ce priveşte atribuţiile de şef al puterii executive, subliniem că Legea fundamentală nu explică conţinutul acestei puteri. Unii analişti politici au apreciat, pe baza textului constituţional (art. 2 parag. 1), că „noţiunea de putere executivă" şi cea de „Preşedinte" ar fi sinonime[5]. Evident, Preşedintelui îi revine sarcina să asigure executarea legilor (aceasta fiind atribuţia generală a executivului)[6]. În acest sens, Constituţia prevede că Preşedintele „supraveghează aplicarea corectă a legilor" (art. 2 parag. 3).

---

[1] A se vedea, în acest sens, *W.F. Murphy, J.E. Fleming, W.F. Harris*, American Constitutional Interpretation, Mineola, New York, 1986, p. 49.

[2] Réorganiser l'executif américain, Problemes Politiques et sociaux, La Documentation Française nr. 415 din 22 mai 1981, p. 10.

[3] Ibidem.

[4] Întrucât aceste atribuţii sunt, îndeobşte, cunoscute, nu insistăm asupra lor.

[5] *J.W. Pettason*, Understanding the Constitution, Holt, Rinehart and Wiston, New York, 1982, p. 78.

[6] A se vedea: *H.J. Merry*, The Constitutional System, Praeger, New York, 1986, p. 72-84; *J.H. Killian* (ed.), op. cit., p. 574-576; *A.S. Miller*, The President and Faithful Execution of the Laws, Vanderbilt Law Rewiew, vol. 40, nr. 2/1987.

§18. Curtea Supremă de Justiție

Potrivit art. 3 parag. 1 din Constituție, puterea judecătorească este încredințată unei Curți Supreme și unor Curți cu grad inferior acesteia, a căror jurisdicție a fost stabilită la nivel federal. Constituția prevede, de asemenea, prerogativa Congresului de a crea Curțile respective. În afara Curților federale, Congresul are competența de a înființa și alte Curți speciale, potrivit prerogativelor sale de a „întocmi toate legile care vor fi considerate necesare și corespunzătoare". Prima categorie de Curți (tribunale) formează *constitutional courts,* întrucât sunt prevăzute în Constituție, celelalte fiind *legislative courts,* întrucât sunt înființate de puterea legislativă. Între cele două categorii nu sunt deosebiri semnificative.

În sistemul de drept american, instanțele judecătorești federale au prerogativa și competența de a interpreta și întări forța Constituției[1]. Tot instanțelor judecătorești le revine atribuția de a decide în ceea ce privește constituționalitatea legilor.

Sistemul federal al instanțelor judecătorești este format din:

a) Curtea Supremă de Justiție;

b) Curți de apel;

c) Curți de district;

d) Curți cu jurisdicție specială.

În fruntea ierarhiei instanțelor judecătorești federale se află Curtea Supremă de Justiție, care este formată din 9 judecători, numiți de Președintele S.U.A. În afara sistemului federal al instanțelor judecătorești *(constitutional courts),* funcționează Curți cu jurisdicție specială, înființate de Congres.

[1] A se vedea, în acest sens, *L. Tribe*, op. cit., p. 23.

Capitolul VII
Sistemul politic al Republicii Franceze

§1. Caracteristicile generale ale Constituției din 4 octombrie 1958

Inițiatorii actualei Constituții franceze au fost preocupați de două idei fundamentale pe care le-au transpus, de altfel, în cuprinsul acesteia:

a) *necesitatea întăririi puterii executive,* îndeosebi a prerogativelor constituționale ale șefului statului, căruia îi revine, pe de o parte, rolul de arbitru între toate forțele politice, între cetățenii francezi și organele statului, iar pe de altă parte, misiunea de a fi „garantul independenței naționale, al integrității teritoriale, al respectării acordurilor Comunității și a tratatelor" (art. 5 din Constituție);

b) *configurarea unui parlament „rațională"* ale cărui funcții să fie limitate la controlul Guvernului și votarea legilor, în anumite domenii ale vieții sociale.

Arbitrajul prezidențial nu este o construcție constituțională nouă și nici originală. Concepția potrivit căreia Șeful statului trebuie „să împace" interesele opuse ale unor forțe politice și sociale rivale și să „găsească" rezolvare tuturor conflictelor, a inspirat numeroase modele de guvernare, îndeosebi monarhice.

Constituantul francez a avut în vedere o separare netă, cvasiabsolută, a celor trei puteri și realizarea unui echilibru stabil între ele. La confluența acestor forțe se situează Președintele Republicii care, prin arbitrajul său (deși el este component al puterii executive), asigură continuitatea obiectivelor politice și economico-sociale naționale, respectarea angajamentelor luate în numele Franței, primatul intereselor naționale sau generale, fără a ceda presiunilor exercitate, prin intermediul Parlamentului, de către diferite grupuri parlamentare sau ale Guvernului rezultat din confruntarea electorală a partidelor politice[1]. Importanța socială a acestei funcții prezidențiale este pusă în evidență, cu deosebire, în condițiile moderne de guvernare, caracterizate printr-o mare diversitate de interese economice, sociale, militare, politice, de opțiuni, de strategii mai mult sau mai puțin efemere, care ar fi disputate de partidele puternice în propriul interes și manipulate în defavoarea unor largi categorii de cetățeni[2].

Fundamentul teoretic al „puterilor moderatoare" ale Președintelui Republicii constă într-o așa numită „putere de reprezentare" de către acesta a voinței generale expri-

---

[1] *L. Hamon*, Une République présidentielle? Institutions et vie politique de la France actuelle, vol. I, Bordas, Paris, 1977, p. 24.

[2] Rezultatul alegerilor locale din martie 1992 este mai mult decât elocvent sub acest aspect. Finanțările scandaloase ale campaniilor unor candidați, înțelegerile oculte dintre diferite formațiuni politice, speculareа de către formațiuni de extremă dreapta a unor realități sociale critice, a unor nemulțumiri justificate ale unor categorii sociale, pot fi sursa nu numai a unor scandaluri politice (a se vedea demisia premierului Edith Cresson), ci și a unor tulburări sociale grave, care fac necesară intervenția Președintelui Republicii de pe pozițiile unui arbitru echidistant față de toți actorii politici.

mate de membrii aceleiaşi societăţi, de a trăi în comun şi într-un climat de consens şi armonie socială. Pentru a se preveni un „conflict de reprezentare" între deputaţi şi senatori, pe de o parte, şi Preşedintele Republicii, pe de altă parte – fiecare dintre aceştia deţinând un mandat reprezentativ – în doctrină s-a propus distincţia între legitimitatea naţională a actului de reprezentare, revendicată de membrii Parlamentului şi legitimitatea democratică a aceluiaşi act de reprezentare, care este atribuită Şefului statului.

Deşi Constituţia instituie o preponderenţă a rolului puterii executive în ansamblul procesului de conducere socială (de guvernământ)[1], Parlamentul îşi păstrează funcţiile sale tradiţionale: votarea legilor şi controlul asupra puterii executive. Cu toate acestea, atribuţiile legislative ca şi cele de control ale parlamentului sunt limitate de prerogativele constituţionale ale Guvernului.

De altfel, preponderenţa conferită de către constituant puterii executive se poate explica foarte bine prin motive economice. Angajamentele pe care urma să şi le asume Franţa în cadrul Pieţei Comune – organism creat în anul 1958 – impuneau o nouă concepţie privind strategia progresului economic, în centrul căreia era aşezată intervenţia şi implicarea directă a executivului. Este de presupus că şi anumite raţiuni de ordin militar au stat la baza concepţiei constituantului privind sporirea puterii şi a rolului executivului în procesul de guvernare. De altfel, chiar în cadrul unor conferinţe ale Tratatului Nord Atlantic (NATO) s-a subliniat adesea cerinţa ca guvernele ţărilor membre ale Alianţei să întreprindă acţiuni energice în cele mai diverse activităţi pentru întărirea capacităţii lor militare şi, totodată, să sporească gradul de interdependenţă între ele[2].

Opţiunea Legiuitorului constituant pentru un Executiv puternic poate fi explicată şi de faptul că îndelungatul regim politic parlamentar anterior nu reuşise să soluţioneze noile probleme, în special economice, care confruntau Franţa după al doilea război mondial. Aşa cum se apreciază în doctrina constituţională franceză, până în 1958 Franţa dispunea de instituţii politice care corespundeau propriilor deprinderi de guvernare; după anul 1958 Franţa dispunea de instituţiile de care avea nevoie[3].

În doctrina constituţională franceză este în general admis că, după 1958, locul şi rolul Parlamentului în raport cu Executivul s-au diminuat tot mai mult, chiar peste pragurile constituţionale. Se apreciază chiar că Parlamentul s-a transformat dintr-un organism care exprimă suveranitatea poporului, într-un forum de dezbateri politice menit să recepţioneze într-un mod favorabil „impulsurile" din partea Guvernului. O asemenea tendinţă nu este străină de rolul preşedinţilor celei de a V-a Republici, care s-au impus prin charisma personală, prin autoritate şi, nu de puţine ori prin abilitate politică. Datorită acestor cauze, Parlamentul este mai mult locul unde se înregis-

---

[1] Prin „procesul de guvernământ" nu înţelegem, exclusiv, activităţile desfăşurate de guvern, adică actele de guvernare, ci ansamblul activităţilor prin care se exercită, în general, puterea politică. Din această perspectivă, se poate afirma că şi parlamentul exercită activităţi de guvernământ.

[2] A se vedea, de pildă, The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, Brussels, 1989, p. 52, 53.

[3] *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 671.

trează acordurile sau dezacordurile dintre principalele partide politice şi se votează iniţiativele legislative ale Guvernului.

Evident, nu lipsesc opiniile potrivit cărora doctrina „parlamentului raţionalizat" nu mai este de actualitate întrucât, spre deosebire de anul 1958, când Parlamentul era fragmentat politic, ceea ce justifica raţionalizarea rolului său, în prezent există o majoritate parlamentară stabilă şi coerentă, care face inutilă încercarea Executivului de a reduce rolul parlamentarilor[1].

§2. Regimul politic

Din dispoziţiile constituţionale rezultă: a) separaţia aproape strictă a celor trei puteri; b) preponderenţa puterii executive faţă de cea legislativă; c) concentrarea puterii de decizie statală la nivelul Preşedintelui Republicii; d) iresponsabilitatea politică a şefului statului; e) alegerea Preşedintelui prin vot universal direct; f) numirea membrilor Guvernului de către şeful statului, la propunerea premierului. Sunt, toate acestea, elemente definitorii ale regimului politic prezidenţial. Ar trebui să caracterizăm deci regimul politic francez ca fiind un regim prezidenţial. Cu toate acestea, asupra caracterizării regimului politic respectiv planează o oarecare ambiguitate, deoarece, alături de elementele definitorii clasice ale regimului prezidenţial menţionate, se menţin elemente ale regimului parlamentar, cum ar fi, printre altele, dizolvarea Parlamentului de către Executiv şi responsabilitatea politică a Guvernului faţă de Parlament. S-a spus chiar, că Legea fundamentală din 1958 a consacrat o „Republică parlamentară", dar revizuirea acesteia în 1962 (introducerea unei dispoziţii referitoare la alegerea Preşedintelui Republicii prin vot universal şi direct), a dat posibilitatea creării unui regim prezidenţial.

Autorii francezi definesc regimul politic francez actual ca fiind un regim politic „prezidenţialist-parlamentar" sau „prezidenţialism raţionalizat", „monarhie electivă", ori „semiprezidenţial"[2].

Este interesant de observat că partidele politice, care, în principiu, preferă unui Executiv puternic, un parlament în care ele să conducă jocul politic pentru cucerirea şi exercitarea puterii, au acceptat regimul prezidenţial, contribuind din plin la legitimizarea acestuia.

Exemplul francez este o dovadă a dificultăţii de încadrare tipologică a regimurilor politice contemporane. De altfel, exemplul francez nu este singular. Şi în privinţa Portugaliei, Austriei, Finlandei, Islandei se menţine o oarecare ambiguitate în definirea regimului politic. Încercând o sinteză a tuturor aprecierilor făcute de constituţionaliştii francezi, se poate aprecia regimul politic francez cu apelativul de „prezidenţialism"[3].

---

[1] *J.L. Quermonne*, Le gouvernement de la France sous la Veme Republique, Dalloz, Paris, p. 52, 53.

[2] Preşedintele Franţei, generalul De Gaulle, agasat de lipsa de precizie în definirea regimului politic pe care el însuşi l-a creat, a afirmat în cadrul unei conferinţe de presă: „Spuneţi dacă doriţi că, Constituţia noastră este simultan parlamentară şi prezidenţială".

[3] A se vedea, în acest sens, *F. Decaumont*, La présidence de Georges Pompidou: essai sur le régime présidentialiste française, Economica, Paris, 1979, p. 24.

§3. Sistemul de partide politice

Potrivit art. 4 din Constituţie, partidele şi grupările politice cooperează la exprimarea sufragiului. Ele se formează şi îşi desfăşoară activitatea în mod liber, având doar îndatorirea de a respecta principiile suveranităţii naţionale şi ale democraţiei. Însuşi textul Constituţiei – deosebit de larg – permite crearea unui număr nelimitat de partide politice. Singura condiţie impusă este ca acestea, exercitându-şi funcţiile electorale, ca şi cele politice propriu-zise, să respecte „principiile suveranităţii naţionale şi ale democraţiei".

Spre deosebire de partidele americane, partidele franceze au o ideologie şi o doctrină foarte bine pusă la punct şi evidenţiată îndeosebi în timpul campaniilor electorale. Practic, în Franţa îşi desfăşoară activitatea politică partide cu programe şi orientări diverse, de la extrema stângă la extrema dreaptă.

În ciuda diversităţii partidelor şi a doctrinelor ideologice, pe eşichierul politic francez s-au format două mari curente: partidele de stânga şi partidele de dreapta.

În cadrul fiecărui curent intră mai multe formaţiuni politice între care nu există automat şi obligatoriu relaţii de parteneriat politic. Ceea ce apropie partidele ca făcând parte dintr-un anumit curent sunt programele lor politice care au obiective, în parte, asemănătoare. Electoratul este cel care decide care partid va forma guvernul şi se va bucura, totodată, de sprijin parlamentar.

Stânga franceză este reprezentată de Partidul Socialist, Partidul Comunist şi Mişcarea Radicală de Stânga, iar dreapta de Uniunea pentru Majoritate Prezidenţială şi Uniunea pentru Democraţia Franceză. Alte partide de dreapta sunt Mişcarea Republicanilor Democraţi pentru Progres şi Centrul Naţional al Independenţilor.

Un rol important pe eşichierul politic îl are, în prezent, extrema dreaptă, reactivată în ultimele două decenii şi jumătate. Partidele situate în extrema dreaptă sunt Frontul Naţional şi Alianţa Populară. Între reprezentanţii celor două orientări politice se situează câteva formaţiuni moderate sau de centru printre care mai proeminente sunt Prietenii Pământului, Generaţia Ecologistă[1].

Tradiţional, Programul politic al stângii constă în[2]:

a) limitarea proprietăţii private;

b) naţionalizarea industriei;

c) descentralizarea aparatului de stat şi acordarea unei autonomii regionale şi locale;

d) încurajarea formelor de participare a muncitorilor la activitatea întreprinderilor în care lucrează, inclusiv la procesul de adoptare a deciziilor (autogestiune);

e) respectarea libertăţilor individuale şi a drepturilor politice;

f) întărirea responsabilităţii structurilor puterii de a asigura, la nivel central şi local, egalitatea şanselor;

g) promovarea unei politici externe independente şi întărirea capacităţii militare de apărare a ţării.

---

[1] *A. Moteanu*, Franţa – Alegeri 1993, Societate şi cultură nr. 4/1993, p. 16-18.

[2] *R. Macridis* (ed.), Modern Political Systems. Europe, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 104, 105.

Acest program politic a fost pus în practică doar de socialişti, întrucât comuniştii nu au format un partid de guvernământ; comuniştii i-au sprijinit, însă, pe socialişti în Parlament.

În ceea ce priveşte programul dreptei, este interesant de observat că el nu are aceeaşi claritate ca a programului stângii de care, de altfel, ar trebui să se deosebească fundamental. Cu toate acestea, unele obiective politice tradiţionale de stânga, cum ar fi naţionalizările, descentralizarea autorităţii statale, politicile sociale în vederea creşterii nivelului de trai al clasei muncitoare, au fost incluse în programele dreptei, în perioada 1958-1981.

În principiu, dreapta franceză s-a pronunţat consecvent pentru[1]:

a) menţinerea şi apărarea proprietăţii private;

b) măsuri conservatoare în domeniul vieţii economice şi sociale, menite să apere interesele deţinătorilor de capital şi ale marilor industriaşi;

c) respectarea principiilor Bisericii catolice;

d) menţinerea disparităţilor sociale şi favorizarea privilegiilor de clasă;

e) întărirea statului şi centralizarea puterii;

f) întărirea independenţei naţionale, îndeosebi în ceea ce priveşte raporturile Franţei cu aliaţii ei din NATO şi din Piaţa Comună.

Datorită acestei „suprapuneri", care s-a manifestat cu evidenţă la alegerile generale parlamentare, se apreciază că în raportul între „dreapta" şi „stânga" primează nu atât deosebirile, cât asemănările.

După 1981, când a câştigat alegerile parlamentare, locul predominant şi influenţa cea mai mare le-au deţinut Partidul Socialist, care a ocupat primul loc în cadrul „stângii"[2].

Viaţa politică franceză din ultimii ani a pus în evidenţă scăderea semnificativă a încrederii electoratului în administraţia socialistă.

În schimb, este evidentă o ascendenţă pe plan local a extremei drepte, în special a Frontului Naţional, care a ştiut să profite electoral de unele nemulţumiri, critici şi insatisfacţii justificate ale electoratului şi să propună un program alternativ la actuala guvernare socialistă, axat în principal pe „purificarea" Franţei prin metode rasiale[3].

---

[1] Ibidem, p. 105.

[2] *C. Leclercq*, op. cit., p. 335.

[3] Ultimele alegeri legislative (iunie 2002) au evidenţiat reculul partidelor de stânga şi înfrângerea clară a Partidului Socialist. Dreapta a obţinut 52,82% din voturi, în timp ce partidele de stânga au câştigat 45,33%, iar extrema dreaptă 1,85%. În actuala Adunare Naţională 399 de mandate revin dreptei, dintre care 355 aparţin Uniunii pentru Majoritatea Prezidenţială şi 29 Uniunii pentru Democraţia Franceză. Partidul Socialist ocupă 147 mandate, Partidul Comunist 21, iar Partidul Ecologist 3 mandate. În procente, rezultatele principalelor formaţiuni politice participante la alegeri sunt următoarele:

– UMP (Uniunea pentru Majoritatea Prezidenţială) – 47,26%;

– UDF (Uniunea pentru Democraţia Franceză, de centru-dreapta) – 3,29%, iar ceilalţi candidaţi de dreapta – 1,64%;

– Partidul Socialist – 35,26%;

– Partidul Comunist – 3,26%;

– Partidul Ecologist – 3,19%;

– Partidul Radical de Stânga – 2,15%, iar ceilalţi candidaţi de stânga – 1,47%;

Bipolarizarea fenomenului partidist nu este însă uşor de menţinut şi nici lipsită de conflicte interne, de reproşuri şi de ameninţări din partea partenerilor electorali, de părăsire a coaliţiei. Toate aceste dificultăţi au fost amplu acutizate în timpul alegerilor parlamentare din anul 2002. De altfel, în ultimii ani, s-au observat regrupări de partide în cadrul celor două coaliţii tradiţionale.

Referitor la alegerile parlamentare sau prezidenţiale, datorită bipolarizării, se aplică sistemul de vot bazat pe scrutinul uninominal majoritar cu două tururi. Aceasta înseamnă că la al doilea tur de scrutin se prezintă candidaţii care au obţinut, în primul tur, un anumit număr de voturi (potrivit Legii electorale din anul 1976, cel puţin 12,5% din numărul alegătorilor înscrişi pe listele electorale). Alegătorii sunt grupaţi în 577 circumscripţii electorale corespunzătoare numărului de mandate în Adunarea Naţională. În ceea ce priveşte alegerile locale, s-a optat pentru scrutinul majoritar de listă cu două tururi.

Regimul juridic al dizolvării partidelor politice este stabilit printr-o lege datând din 1934. Pa baza prevederilor cuprinse în lege, Preşedintele Republicii poate dizolva orice partid sau grupare politică care desfăşoară o activitate subversivă (de pildă, atentează la unitatea naţională sau la forma republicană de guvernământ), printr-un decret adoptat în Consiliul de Miniştri şi cu avizul Consiliului de Stat[1]. Dizolvarea unui partid politic este foarte dificilă, datorită limitelor destul de largi stabilite în Constituţie pentru activitatea acestora. Dificultatea sporeşte proporţional cu gradul de aderenţă socială a partidului respectiv, cu alte cuvinte, dizolvarea unui partid politic având un număr relativ mare de voturi exprimate în campania electorală, va atrage nemulţumirea unei părţi a electoratului, protestul altor partide ş.a.

Principalele partide politice sunt Uniunea pentru Majoritatea Prezidenţială, Partidul Socialist, Uniunea pentru Democraţia Franceză, Mişcarea Radicalilor de Stânga, Partidul Comunist şi Partidul Ecologist. Extrema dreaptă este reprezentată de Frontul Naţional. În urma alegerilor parlamentare din 25 mai – iunie 1997, în Adunarea Naţională, formaţiunile de stânga (în principal socialiştii, comuniştii şi ecologiştii, dar şi formaţiuni mai mici, cum ar fi Partidul Radical Socialist şi Mişcarea Cetăţenilor) au obţinut 319 mandate, iar formaţiunile de dreapta (Uniunea pentru Republică, Uniunea pentru Democraţia Franceză şi alte câteva formaţiuni mai mici, între care şi Frontul Naţional), 57 de mandate.

§4. Preşedintele Republicii

Iniţial, Constituţia din 4 octombrie 1958 a prevăzut alegerea Preşedintelui Republicii de către un Colegiu electoral format din membrii celor două Camere, la care se

---

– Frontul Naţional – 1,85%.

Din totalul de 36.783.741 de alegători înscrişi pe listele electorale la cel de-al doilea scrutin, 14.597.563 nu au participat la vot. Un număr de 965.155 de buletine au fost considerate nule (4,35% din alegători), iar 21.221.023 au fost voturi valabil exprimate.

Uniunea pentru Majoritatea Prezidenţială (UMP) a fost înfiinţată înaintea alegerilor legislative pentru a unifica diversele tendinţe de dreapta şi a obţinut majoritatea absolută în noua Adunare Naţională. Stânga, care deţinea în legislatura anterioară majoritatea absolută, cu 319 deputaţi, nu a reuşit să totalizeze decât 178 de mandate.

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Cadart*, Institutions politiques et droit constitutionnel, vol. II, LGDJ, Paris, 1979, p. 854, 855.

adăugau membrii consiliilor generale şi ai adunărilor teritoriale de peste mări, ca şi reprezentanţii aleşi ai consiliilor municipale. După Reforma constituţională iniţiată de preşedintele De Gaulle în 1962, Preşedintele Republicii este desemnat pentru un mandat de 5 ani, prin sufragiu universal direct. Iniţial, mandatul a durat 7 ani, dar acesta a fost redus la 5 ani în 2001. Ca mod de scrutin, se foloseşte scrutinul majoritar cu două tururi. În al doilea tur se pot prezenta candidaţii care au obţinut cel mai mare număr de sufragii. Va fi declarat ales candidatul care va întruni majoritatea absolută a sufragiilor exprimate.

Există o procedură preliminară a depunerii candidaturilor la funcţia de preşedinte, menită să împiedice candidaturile fanteziste sau neserioase. Astfel, potrivit art. 1 al Legii nr. 62-1292 din 6 noiembrie 1962 privind alegerea Preşedintelui Republicii prin vot universal, modificată prin Legile nr. 88-35 şi 88-36 din 13 ianuarie 1988, lista candidaţilor se stabileşte de Consiliul Constituţional. Candidaturile trebuie să fie prezentate de cel puţin 500 de cetăţeni, care au calitatea de parlamentari, membri ai consiliilor regionale, consiliilor generale, ai consiliului Parisului, ai adunărilor teritoriale ale teritoriilor de peste mări sau să fie primari ori membri aleşi ai Consiliului Superior al francezilor rezidenţi în străinătate.

Mandatul prezidenţial încetează la împlinirea termenului sau în caz de demisie, moarte ori împiedicare definitivă a exercitării funcţiei prezidenţiale. Mandatul poate fi reînnoit, fără condiţii restrictive.

Potrivit art. 68 din Constituţie, Preşedintele nu este responsabil juridic de actele săvârşite în exerciţiul funcţiilor sale, decât în caz de înaltă trădare. Competenţa de punere sub acuzare în acest caz revine celor două Camere ale Parlamentului, care decid printr-un vot identic în scrutin politic şi cu o majoritate absolută a membrilor care le compun. Instanţa învestită cu judecarea Preşedintelui este Înalta Curte de Justiţie. Preşedintele De Gaulle a afirmat în nenumărate ocazii că, deşi Constituţia prevede o iresponsabilitate politică a Şefului Statului, el răspunde în faţa poporului prin referendum[1].

Atribuţiile Preşedintelui sunt foarte largi, în special cele decurgând din art. 5 al Constituţiei. Pentru considerente de ordin metodologic, prerogativele prezidenţiale au fost clasificate în trei categorii: a) competenţe personale ale Preşedintelui; b) atribuţii de decizie; c) dreptul de veto[2].

4.1. Competenţele personale

Potrivit acestei clasificări, Preşedintele Republicii prezidează Consiliul de Miniştri (art. 9 din Constituţie), precum şi consiliile şi comitetele superioare ale Apărării Naţionale, în calitate de Comandant al armatei franceze. Aceste două atribuţii au un caracter personal, deoarece, potrivit Constituţiei, ele nu pot fi exercitate de un alt demnitar. În mod excepţional („dacă este cazul"), Primul-ministru îl poate suplini pe Preşedinte în prezidarea comitetelor şi consiliilor Apărării Naţionale.

---

[1] *J. Cadart*, op. cit., p. 973-974. În 1969 Preşedintele De Gaulle a demisionat fiind dezavuat de popor în cadrul unui referendum, ca urmare a revoltelor studenţeşti din 1968.

[2] Ibidem, p. 925 şi urm.

4.2. Atribuțiile de decizie

Sub această denumire convențională au fost grupate atribuțiile privind:

a) exercitarea arbitrajului prevăzut în art. 5. Practic, Președintele poate lua orice decizii pe care le consideră necesare pentru arbitrarea/soluționarea unui conflict care ar afecta funcționarea autorității de stat conform legilor votate de Parlament;

b) asigurarea respectării Constituției. Președintele Franței este un adevărat „garant" al Legii fundamentale. Sediul acestei atribuții este același art. 5. Astfel, Președintele are la dispoziție toate instrumentele legale pentru a-și îndeplini această atribuție. Sfera de acțiune prezidențială în acest domeniu este foarte largă (Președintele poate sesiza Consiliul Constituțional în legătură cu neconstituționalitatea unei legi ordinare, poate considera că printr-o emisiune de televiziune s-au încălcat libertățile publice etc.);

c) numirea Primului-ministru și a celorlalți membri ai guvernului, dar la propunerea acestuia;

d) adresarea unor mesaje Parlamentului;

e) dizolvarea Adunării Naționale (Camera inferioară a Parlamentului) Președintele poate uza de acest drept, după consultarea prealabilă a Primului-ministru și a președinților celor două adunări legislative. Întrucât decretul de dizolvare al Adunării Naționale nu trebuie contrasemnat, rezultă că motivele dizolvării sunt lăsate la libera apreciere a Președintelui.

Articolul 12 al Constituției prevede că în cel mult 40 de zile de la data emiterii decretului de dizolvare, se organizează alegeri legislative anticipate. După alegerea noului Președinte, o nouă dizolvare a Adunării Naționale nu mai este posibilă decât după 12 luni. De asemenea, dizolvarea nu poate fi decisă în situația în care Președintele a recurs la puterile sale excepționale potrivit art. 16 din Constituție;

f) asigurarea autorității de stat constituționale, în conformitate cu art. 16 din Constituție. Se poate spune că această prerogativă prezidențială are o importanță majoră pentru stabilirea locului Președinției Republicii în procesul conducerii sociale. Articolul 5 și art. 6 constituie în fapt sursa preeminenței Președintelui față de celelalte organisme constituționale[1];

g) dreptul de grațiere.

---

[1] Pentru importanța sa deosebită, redăm pe larg conținutul art. 16: „Atunci când instituțiile Republicii, independența națiunii, integritatea teritoriului sau îndeplinirea angajamentelor internaționale sunt amenințate în mod grav și imediat și când funcționarea legală a autorității de stat constituționale este întreruptă, Președintele Republicii ia măsurile cerute de circumstanțe, după consultarea oficială a Primului-ministru, a președinților Camerelor și a Consiliului Constituțional.

El informează și națiunea printr-un mesaj. Aceste măsuri trebuie să fie inspirate de voința de a asigura autorităților publice constituționale, în cel mai scurt timp, mijloacele pentru a-și îndeplini misiunea. În acest sens, este consultat și Consiliul Constituțional.

Parlamentul se reunește de drept.

Adunarea Națională nu poate fi dizolvată în timpul exercitării puterilor excepționale" (pentru explicații mai largi ale conținutului juridic și ale implicațiilor politice și sociale ale acestei atribuții, a se vedea, de pildă: *J. Cadart*, op. cit., p. 980-989; *M. Prélot, J. Boulouis*, op. cit., p. 693-696; *B. Chantebout*, Droit constitutionnel et Science Politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 461-464).

4.3. Dreptul de veto

Dreptul de veto este o prerogativă definitorie a sistemelor prezidenţiale. Formula identică a acestei prerogative cu dreptul de veto legislativ al Preşedintelui Statelor Unite nu înseamnă că între cele două prerogative constituţionale ar putea fi pus semnul egalităţii. În sistemul constituţional francez, dreptul de veto al Preşedintelui este circumscris dreptului acestuia de a cere Parlamentului o nouă deliberare asupra unei legi sau numai asupra unor articole ale acesteia, sau de a sesiza Consiliul Constituţional în legătură cu neconstituţionalitatea unei legi ordinare, înainte de a o promulga.

Preşedintele Republicii are, potrivit dispoziţiilor constituţionale, dreptul ca, la propunerea Guvernului în timpul duratei sesiunilor sau la propunerea comună a celor două camere, să supună unui referendum popular orice proiect de lege privind organizarea autorităţii de stat sau care comportă aprobarea unui acord de către Comunitate ori vizează autorizarea ratificării unui tratat care, fără a fi contrar Constituţiei, ar avea unele consecinţe asupra funcţionării instituţiilor politice (art. 11 din Constituţie).

Dacă se are în vedere poziţia predominantă a Preşedintelui Republicii, a puterii executive în general, observăm importanţa majoră a acestei prerogative constituţionale. Pe această cale, Preşedintele ar putea să îşi impună într-o manieră decizională autoritară, un obiectiv politic apelând la votul popular – electoratul fiind mai uşor de „convins" decât parlamentarii – după ce a „obţinut" propuneri fictive din partea Primului-ministru[1].

Uzând de prerogativele constituţionale de a organiza un referendum, Preşedintele De Gaulle a impus, în anul 1962, revizuirea Constituţiei (schimbarea modului de alegere a Preşedintelui Franţei), deşi Legea fundamentală prevede o altă procedură pentru revizuirea sa.

§5. Guvernul

Pentru a înţelege mai bine rolul actual al Guvernului – aşa cum acesta reiese din dispoziţiile constituţionale şi din practica politică – ar trebui să evocăm tradiţia pluripartidistă a Franţei şi, în acest context, instabilitatea ministerială – cauzată de acest fenomen acutizat după cel de-al doilea război mondial – din timpul celei de a patra Republici. Intenţia Constituantului din 1958 a fost găsirea unor instrumente constituţionale care să asigure stabilitatea politică, echilibrul între forţele politice având doctrine şi ideologii diferite, fără a limita însă pluripartidismul şi fără a încorseta acţiunea politică a partidelor. Soluţia preconizată şi pusă în aplicare a fost întărirea puterii executivului, dar nu numai a şefului statului, ci şi a guvernului.

Cum puterea oricărui organism depinde de atribuţiile ce i se conferă, Constituantul din 1958 a redactat aceste atribuţii de putere executivă într-o formulă generală, care poate să includă unele prerogative şi, ceea ce este mai important, să permită guvernului să aprecieze el însuşi mijloacele de acţiune. Astfel, art. 20 din Constituţie prevede că „Guvernul stabileşte şi conduce politica naţiunii". El dispune de administraţie şi forţele armate", iar art. 21 că „Primul-ministru conduce acţiunile Guvernului". Guvernul

[1] *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 187.

deține chiar o putere de reglementare a relațiilor sociale, adică edictează, în anumite condiții, norme de conduită (desfășoară o autentică activitate legislativă)[1].

Evident, guvernul are dreptul de inițiativă legislativă, putând propune parlamentului orice proiect de lege. În cadrul guvernului, Primul-ministru se bucură de o autoritate considerabilă și chiar de o așa numită „putere disciplinară", putând propune Președintelui Republicii eliberarea din funcție a oricăruia dintre miniștri (art. 8 din Constituție). Poziția șefului guvernului este marcată și de faptul că acesta contrasemnează anumite acte ale Președintelui Republicii. Este adevărat că prin asemenea acte nu se stabilesc decizii foarte importante[2].

În ceea ce privește statutul membrilor guvernului, aceștia nu pot îndeplini concomitent cu funcția ministerială, nicio activitate profesională sau orice altă funcție de reprezentare profesională având un caracter național. De asemenea, funcția de ministru este incompatibilă cu exercitarea mandatului parlamentar.

§6. Cadrul constituțional privind rolul Parlamentului

În timpul celei de a IV-a Republici, Parlamentul a avut o poziție predominantă față de celelalte organisme constituționale, ceea ce a constituit un factor de dezechilibru al vieții politice[3]. Reacția Constituantului, „sfătuit" și de generalul De Gaulle, a fost promptă: activitatea Parlamentului trebuie raționalizată, fixată în anumite limite constituționale, depășirea acestora fiind ferm sancționată de un organism special creat: Consiliul Constituțional.

Constituția prevede în mod expres modalitățile sau tehnicile legale pentru „raționalizarea" Parlamentului[4]:

a) supunerea de către Președintele Republicii, prin referendum, a oricărui proiect de lege privind organizarea autorității de stat (art. 11 din Constituție), ocolindu-se astfel forul legislativ;

b) dizolvarea de către Președintele Republicii a Adunării Naționale (art. 12 din Constituție);

---

[1] *F. Baecque*, Qui gouverne la France?, PUF, Paris, 1977, p. 64, 65.

[2] A se vedea, în acest sens, *J. Massot*, Le Chef du Gouvernement en France, Notes et Etudes Documentaires nr. 4537-4538 din 1 decembrie 1979, p. 110.

[3] Din punct de vedere politic, cea de a IV-a Republică se caracterizează prin lipsa de autoritate a instituțiilor publice, instabilitatea ministerelor și imobilismul guvernamental. Toate aceste carențe se datorau, în principal, absenței majorității parlamentare (a se vedea, în acest sens, *J.L. Quermonne*, op. cit., p. 32-36).

[4] Teoretic, raționalizarea parlamentului contravine principiului suveranității poporului. A limita activitatea, prerogativele, rolul sau funcțiile reprezentanților poporului, înseamnă, principial vorbind, a limita puterea suverană a Națiunii. Din punct de vedere practic, politic, un asemenea raționament este inconsistent, deoarece nu ține seama de faptul că: însuși parlamentul consimte la „știrbirea" propriei sale suveranități (ceea ce valorează cu un act de suveranitate); unele dintre prerogative, prin esență parlamentare, sunt exercitate de un alt organism la fel de reprezentativ ca și parlamentul însuși (Președintele Republicii); într-un fel sau altul, organismele constituționale învestite cu atribuții care ar fi revenit parlamentului, răspund în fața acestuia pentru modul în care realizează aceste atribuții.

c) controlul constituționalității legilor și al regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului (art. 61 din Constituție);

d) stabilirea organizării bicamerale a Parlamentului, pentru a împiedica concentrarea puterii legislative de către o singură Cameră;

e) stabilirea precisă a domeniului legii, cu alte cuvinte, a materiilor care pot fi reglementate prin lege, și anume: drepturile civile și garanțiile fundamentale acordate cetățenilor; naționalitatea, statutul și capacitatea persoanelor, succesiunile și libertățile; regimul electoral, stabilirea infracțiunilor și delictelor, ca și a pedepselor; principiile fundamentale ale organizării apărării naționale ș.a. (art. 34 din Constituție). Toate celelalte materii pot fi reglementate de către puterea executivă (art. 37 din Constituție). Mai mult, Guvernul poate, pentru îndeplinirea programului său, să ceară Parlamentului autorizarea de a lua hotărâri, într-un termen limitat, măsuri care în mod normal sunt de domeniul legii (art. 38 din Constituție).

Realitățile politice actuale par însă să infirme necesitatea menținerii unui parlamentarism raționalizat. Într-adevăr, în ultimele decenii, în Adunarea Națională s-a putut realiza o majoritate parlamentară lejeră, cu ajutorul căreia Guvernul a putut să-și ducă la îndeplinire programul, fără a recurge la măsuri de raționalizare ale forului legislativ.

§7. Constituirea și organizarea Parlamentului

Potrivit art. 24 din Constituție, Parlamentul se compune din două Camere care se bucură de autonomie financiară și administrativă în domeniul lor de activitate: Adunarea Națională și Senatul.

Adunarea Națională este aleasă prin vot universal, egal, direct și secret, pentru un mandat de 5 ani, cunoscut și sub denumirea de legislatură. Pentru continuitatea activității forului reprezentativ suprem, mandatul acestuia durează până la constituirea legală a noului for legislativ, cu excepția cazului în care Președintele Republicii decretează dizolvarea Parlamentului și organizarea alegerilor anticipate.

Senatul este ales printr-un sufragiu universal indirect, pentru un mandat de 9 ani. Aceasta înseamnă că alegătorii desemnează membrii unui colegiu electoral care, la rândul său îi va alege pe senatori în cele 322 de circumscripții electorale. Colegiul este format din deputați, consilieri generali și delegați ai consiliilor municipale. Pentru alegerea senatorilor, membrii colegiului vor utiliza, în mod diferențiat, scrutinul majoritar (dacă în circumscripția respectivă urmează să se aleagă mai puțin de 5 senatori) sau scrutinul proporțional (dacă în circumscripție urmează să se aleagă 5 sau mai mulți senatori).

Membrii Adunării Naționale reprezintă Națiunea, iar senatorii reprezintă colectivitățile locale și pe francezii rezidenți în străinătate. Mandatul de senator se reînnoiește din trei în trei ani, cu 1/3 din numărul total al senatorilor.

Datorită modului de recrutare al senatorilor, care favorizează marile aglomerări urbane și nu permite manifestarea directă a electoratului, senatul este considerat mai puțin democratic în raport cu Adunarea Națională. De fapt, Senatul este considerat „aripa moderatoare" sau „corpul ponderator" al Parlamentului, având rolul de a tempera inițiativele deputaților.

Rolul Senatului poate fi rezumat la trei funcţii principale:

a) formează o contrapondere la puterea exercitată de Adunarea Naţională;

b) datorită mandatului de 9 ani, înlătură influenţele concentrării puterii de către un preşedinte influent sau de către un partid care ar dobândi o zdrobitoare majoritate parlamentară. Într-o asemenea situaţie, Senatul ar echilibra raportul de forţe, nepermiţând Adunării Naţionale să adopte măsuri discreţionare;

c) contribuie la îmbunătăţirea proiectelor de lege aprobate de Adunarea Naţională.

Lucrările Camerelor sunt conduse de preşedinţii acestora. Preşedintele Adunării Naţionale este ales pentru întreaga legislatură a Camerei, iar cel al Senatului pentru un mandat de trei ani. Fiecare Cameră îşi alege organisme colegiale de conducere, şi anume: Biroul şi Conferinţa preşedinţilor. Biroul Adunării Naţionale reflectă configuraţia politică a acesteia, potrivit grupurilor parlamentare şi este format dintr-un preşedinte, 6 vicepreşedinţi, 12 secretari şi 3 chestori. Preşedintele Adunării Naţionale este şi preşedintele Biroului, ceilalţi membri ai acestuia alegându-se anual, în sesiunea parlamentară de primăvară.

Conferinţa preşedinţilor este formată din Preşedintele Camerei, vicepreşedinţii Biroului, preşedinţii comisiilor permanente şi ai grupurilor parlamentare, precum şi raportorul general al bugetului Camerei respective. Rolul Conferinţei preşedinţilor este, în principal, de a stabili ordinea de zi a Camerei, din perspectiva raporturilor acesteia cu Guvernul.

Ca organe de lucru, fiecare Cameră îşi constituie comisii parlamentare care pot fi grupate în două categorii:

a) comisii legislative;

b) comisii de anchetă sau control.

Comisiile legislative au rolul de a pregăti activitatea legislativă a Camerei. Asemenea comisii pot fi permanente şi speciale[1].

§8. Statutul parlamentarilor

Parlamentarii se bucură de o deplină imunitate constând, în principal, în lipsa răspunderii juridice pentru voturile sau opiniile exprimate în timpul şi în legătură cu exercitarea mandatului şi în interdicţia de a fi urmărit sau arestat pentru comiterea unor fapte penale sau contravenţionale, decât cu autorizaţia Camerei din care face parte, cu excepţia cazurilor de flagrant delict.

De asemenea, prin lege organică sunt prevăzute condiţiile de eligibilitate ale deputaţilor şi senatorilor, precum şi cazurile de incompatibilitate între mandatul de parlamentar şi anumite funcţii publice sau activităţi private ori profesionale.

Este important de observat că fiecare deputat şi senator este dublat de un supleant ales concomitent cu deputatul şi senatorul respectiv. Unicul rol al supleantului constă în înlocuirea parlamentarului care a decedat sau care este în imposibilitate de a-şi exercita mandatul. În felul acesta, se evită alegeri parţiale.

---

[1] *J. Bourdon*, Les Assemblées Parlementaires, sous la Vème Republique, Notes et Etudes Documentaires nr. 4463-4464, 1978, p. 95 şi urm.

Prin lege s-au stabilit anumite cazuri de incompatibilitate cu mandatul de deputat şi, respectiv, de senator, printre care:

a) funcţiile publice nonelective;

b) calitatea de membru al Consiliului Constituţional, al Consiliului Economic şi Social, al Consiliului Superior al Magistraturii, al Guvernului;

c) funcţii într-o întreprindere privată.

Atât deputaţii cât şi senatorii pot cumula mandatul parlamentar cu anumite funcţii publice elective, cum ar fi cele de consilier municipal, consilier general şi consilier regional. De asemenea, parlamentarii pot desfăşura activităţi profesionale, precum şi activităţi private. În cazul în care apare un conflict de interese între calitatea de parlamentar şi o anumită activitate privată, cumulul va putea fi interzis.

§9. Procedura legislativă

Potrivit art. 39 din Constituţie, iniţiativa legislativă revine membrilor Parlamentului şi Guvernului. Uzând de această prerogativă constituţională, Guvernul poate înainta oricăreia dintre cele două Camere legislative un proiect de lege. În ceea ce priveşte proiectele de lege privind finanţele, acestea sunt depuse de Guvern la Biroul Adunării Naţionale. Parlamentarii, individual sau în colectiv, reprezentând un anumit grup parlamentar, pot depune orice propunere legislativă. Totodată, ei beneficiază de dreptul de a propune amendamente la un proiect sau propunere, indiferent de iniţiatorul acestora.

O analiză statistică a proiectelor şi propunerilor depuse de iniţiatori şi votate de Parlament arată că majoritatea covârşitoare a legilor promulgate de Preşedintele Republicii au fost iniţiate de Guvern[1]. Guvernul se poate opune depunerii de către parlamentari a unei propuneri sau a unor amendamente care exced domeniului legii stabilit în art. 34 din Constituţie[2]. Procedura legislativă se declanşează prin depunerea proiectului de lege sau a propunerii legislative la Biroul Camerei respective. După depunerea textului legislativ, acesta se distribuie, după caz, membrilor Adunării Naţionale sau ai Senatului. Preşedintele Camerei sesizate trimite proiectul sau propunerea comisiei permanente specializate, care va analiza textul şi va propune, dacă este cazul, amendamente. Comisia poate adopta textul fără modificări, îl poate respinge sau îl poate amenda. Amendamentele propuse de comisie sau de plenul Camerei nu pot să modifice concepţia iniţiatorului. După această fază preliminară, proiectul sau propunerea se înscrie pe ordinea de zi a Camerei şi se dezbate în lumina raportului comisiei în şedinţa publică. Cu prilejul votării, Guvernul poate cere „votul blocat", potrivit căruia Camera se pronunţă cu un singur vot asupra întregului text al proiectului sau numai asupra unei părţi a acestuia. În felul acesta, se evită introducerea amendamentelor neagreate de Guvern.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1983, p. 427.

[2] În cazul în care Guvernul s-ar opune unei propuneri depuse de parlamentari considerând că propunerea legislativă în cauză nu este de domeniul legii (adică încalcă prevederile art. 34 din Constituţie), iar Preşedintele Camerei respective ar contesta poziţia Guvernului, este competent să se pronunţe asupra divergenţei este Consiliul Constituţional.

Dacă proiectul este adoptat de o Cameră, se trimite celeilalte Camere care va repeta aceeaşi procedură. În situaţia în care a doua Cameră adoptă proiectul în forma primită, legea va fi supusă promulgării.

§10. Controlul parlamentar

În ceea ce priveşte prerogativele de control ale Parlamentului asupra Guvernului, trebuie să se ţină seama de caracterul semiprezidenţial al regimului politic. Astfel, potrivit Constituţiei, Primul-ministru, după deliberare în Consiliul de Miniştri, angajează în faţa Adunării Naţionale responsabilitatea Guvernului asupra programului de guvernământ sau a unei declaraţii de politică generală [art. 49 alin. (1)]. Constituţia prevede, de asemenea, posibilitatea Primului-ministru de a angaja răspunderea Guvernului, în faţa Adunării Naţionale, asupra unui text [art. 49 alin. (3)].

Totodată, se prevede în Constituţie că Premierul are facultatea de a cere Senatului aprobarea unei declaraţii de politică generală [art. 49 alin. (4)]. Se poate observa că, în acest ultim caz, nu se pune problema angajării răspunderii Guvernului, refuzul Senatului neantrenând, deci, demisia Cabinetului.

În acelaşi timp, trebuie menţionat că, potrivit Constituţiei, Preşedintele Republicii deţine dreptul de a numi Primul-ministru şi de a pune capăt mandatului acestuia, în cazul în care şeful Guvernului prezintă demisia Cabinetului (art. 8). Dreptul Preşedintelui Republicii în ce priveşte demisia Guvernului a căpătat, în practica „prezidenţială", conotaţii extraconstituţionale, în sensul că Primul-ministru a fost „forţat" de Preşedintele Republicii să prezinte demisia Guvernului[1]. Raporturile între şeful statului şi cel al Guvernului, decurgând din art. 8 din Constituţie, denotă componenta prezidenţială a regimului politic.

Este interesant de observat că Senatul nu exercită un control politic asupra Guvernului[2]. Datorită caracterului regimului politic, controlul parlamentar este mai atenuat faţă de cel exercitat în statele cu un regim politic parlamentar, limitându-se, în principal, la informarea parlamentarilor asupra diferitelor laturi ale activităţii guvernamentale.

Dreptul la informare se exercită prin formularea de către membrii celor două Camere legislative a întrebărilor orale şi scrise, adresate membrilor Guvernului. Procedura întrebărilor scrise nu figurează nici în Constituţie, nici în legislaţia constituţională, rezultând dintr-o tradiţie parlamentară (cutumă) inaugurată la începutul secolului XX şi receptată în cele două regulamente ale Adunărilor legislative.

Potrivit regulamentelor Camerelor, întrebările scrise sunt puse de un parlamentar unui ministru. Întrebările scrise care vizează politica generală a Guvernului sunt adresate Primului-ministru.

Este expres interzis ca parlamentarii să adreseze celor vizaţi imputaţii de ordin personal. Întrebările se remit Preşedintelui Camerei, care le notifică Guvernului. De asemenea, întrebările sunt publicate într-o publicaţie oficială. Răspunsurile sunt îna-

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Massot*, op. cit., p. 86-91. Constituţia nu prevede dreptul Preşedintelui Republicii de a-l revoca pe Primul-Ministru.

[2] Această concluzie rezultă din art. 49 alin. (1) din Constituţie.

poiate pe aceeaşi cale, într-un anumit termen. Miniştrii se pot eschiva de la obligaţia de a răspunde, declarând în scris că, prin refuz, apără un interes public.

O altă modalitate de informare şi control o constituie ancheta parlamentară înfăptuită prin comisiile de anchetă. Ancheta parlamentară constă în investigaţii ordonate de către una dintre Camere, în orice problemă.

Constituţia a stabilit o deosebire fundamentală între dreptul de informare şi investigare al parlamentarilor şi dreptul acestora de a cenzura activitatea Guvernului.

În temeiul art. 49 alin. (1) din Constituţie, Primul-ministru solicită, practic, Adunării Naţionale, un vot de încredere asupra programului de guvernare sau asupra unei declaraţii de politică generală. Rezultatul votului favorabil este cunoscut sub denumirea de încredere simplă *(confiance simple)*. Încrederea este acordată cu votul majorităţii relative a deputaţilor.

Potrivit art. 49 alin. (2) din Constituţie, Adunarea Naţională pune în cauză responsabilitatea Guvernului, prin votul unei moţiuni de cenzură[1]. Trebuie reţinut faptul că această moţiune se depune din iniţiativa deputaţilor. Moţiunea este admisă dacă este semnată de o zecime din numărul deputaţilor (50 de deputaţi). Votarea moţiunii are loc după 48 de ore de la depunerea acesteia. Pentru a fi adoptată, moţiunea trebuie votată de majoritatea deputaţilor. În cazul respingerii moţiunii, semnatarii ei nu pot introduce o altă moţiune în cursul aceleiaşi sesiuni parlamentare, decât în cazul în care Primul-ministru ar angaja răspunderea Guvernului în faţa Adunării Naţionale asupra unui text.

În afara moţiunii de cenzură simple, este cunoscut un alt tip de moţiune, rezultată din corelarea angajării de către Premier a răspunderii Guvernului în faţa Adunării Deputaţilor asupra votului unui text, cu moţiunea de cenzură. Temeiul juridic al acestei proceduri este art. 49 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia Primul-ministru poate, după deliberare în Consiliul de Miniştri, să angajeze responsabilitatea Guvernului în faţa Adunării Naţionale asupra votului unui text. În acest caz, textul este considerat ca adoptat, în afară de cazul în care o moţiune de cenzură, depusă în următoarele 24 de ore ale angajării răspunderii, este votată de majoritatea deputaţilor.

În toate cazurile în care Guvernul este pus în minoritate în faţa Adunării Naţionale, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, Premierul este dator, potrivit art. 50 din Constituţie, să prezinte Preşedintelui Republicii demisia Guvernului.

§11. Consiliul Constituţional

Constituţia din 1958 a instituit modelul european de jurisdicţie constituţională şi a conferit competenţa de control al constituţionalităţii legilor Consiliului Constituţional. Potrivit art. 56 din Constituţie, Consiliul Constituţional este alcătuit din două categorii de membri: membri aleşi şi membri de drept. Din prima categorie, fac parte nouă membri desemnaţi pentru un mandat de nouă ani. Dintre aceştia, câte trei sunt numiţi de cele două Camere legislative, iar trei de Preşedintele Republicii. Sunt membri de drept foştii preşedinţi de Republică. Mandatul membrilor aleşi ai Consiliului nu poate fi reînnoit.

---

[1] Această moţiune este cunoscută sub denumirea de „moţiune de cenzură simplă" (a se vedea, în acest sens, şi *J. Gicquel, A. Hauriou*, op. cit., p. 883).

Componența Consiliului se reînnoiește în proporție de o treime, din trei în trei ani, prin desemnarea a câte unui nou membru, în locul celor cărora le-a expirat mandatul, de către autoritățile învestite cu dreptul de a numi membrii Consiliului. Președintele Consiliului Constituțional este numit de Președintele Republicii.

Atribuțiile Consiliului Constituțional pot fi grupate în trei categorii: jurisdicția în materie de contencios electoral; avizarea sau consultarea privind anumite proceduri constituționale; controlul constituționalității legilor.

În materie de proceduri electorale, Consiliul Constituțional deține prerogativa de a se pronunța în legătură cu constituționalitatea organizării referendumurilor, a procedurii de alegere a Președintelui Republicii, precum și asupra legalității alegerilor parlamentare. Ca organ de consultare sau avizare, Consiliul Constituțional este competent să se pronunțe în legătură cu motivele care îl împiedică pe șeful statului să-și îndeplinească atribuțiile, cu neconcordanța dintre acordurile internaționale pe care statul francez intenționează să le încheie și prevederile Constituției, precum și cu întrunirea condițiilor în care Președintele Republicii este îndrituit să recurgă la puterile ce îi sunt conferite prin art. 16 din Constituție. În ceea ce privește controlul de constituționalitate, Consiliul se pronunță obligatoriu asupra constituționalității legilor ordinare, de asemenea, înainte de a fi promulgate, la sesizarea Președintelui Republicii, a Primului-ministru, a președinților celor două Camere legislative sau a unui număr de 60 deputați sau senatori. Potrivit art. 62 din Constituție, o dispoziție declarată neconstituțională nu poate fi promulgată sau pusă în aplicare.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a II-a

Sistemul constituțional românesc

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul I
Dezvoltarea constituțională a statului român

Capitolul I
Unitate și progres în dezvoltarea constituțională a statului român

Tema acestui capitol subliniază de la început două idei pe care le socotim esențiale. Prima dintre ele marchează momentul de la care pornește evoluția constituțională a statului nostru.

În legătură cu acest moment, în doctrina constituțională, în istoriografia românească, în publicistica partidelor politice de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, în dezbaterile parlamentare din această perioadă, precum și în alte surse recente, s-au susținut mai multe puncte de vedere care pot fi rezumate în patru curente principale:

a) începuturile sistemului constituțional în țările române sunt legate de Proclamația de la Islaz din 1848, considerată a fi prima constituție românească[1];

b) organizarea constituțională a României debutează cu Statutul Dezvoltator al Convenției de la Paris din 1858 și Legea electorală din 1864 – ambele acte fiind apreciate ca prima constituție a României[2];

c) evoluția constituțională a statului român începe odată cu adoptarea Constituției din 1866[3];

d) evoluția constituțională românească are rădăcini adânci care coboară neîntrerupt până la întemeierea statelor românești în secolul al XIV-lea[4].

Ne raliem la această din urmă opinie pe care ne-o însușim pentru argumentele care o susțin și care corespunde pe deplin realităților istorice românești.[5]

A doua idee, este caracterul evoluției constituționale a României. În legătură cu acest aspect, socotim că organizarea de stat (constituțională) a statului român – de la

---

[1] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, Ed. Academiei, București, 1984, p. 137.

[2] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 104.

[3] *C.G. Dissescu*, Drept constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1915, p. 369-370.

[4] *N. Iorga*, Istoricul Constituției Românești, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 28-29; *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. I, Casa Școalelor, București, 1930, p. 410.

[5] „Istoria constituțională a unui stat începe cu momentul sau nașterea statului, cu finalizarea procesului de constituționalizare, cu finalizarea primului regim politic obiectiv" (a se vedea *M. Prélot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1980, p. 295).

primele formațiuni statale întemeiate în secolul al XIV-lea, până la stadiul actual al dezvoltării politice a României – are un caracter unitar și, totodată, procesual.

Secțiunea I. Rădăcinile și originea organizării constituționale a Principatelor Românești

Evident, nu se poate susține, nicidecum, că organizarea de stat (constituțională) a celor două state feudale românești întrunea în momentul întemeierii acestora, trăsăturile conceptului modern de „organizare constituțională". În primul rând, în secolul al XIV-lea, nu exista o constituție ca document politico-juridic în înțelesul de pact fundamental între guvernanți și guvernați, adoptat de un organism reprezentativ, în care să fie stabilite cu precizie modalitățile de desemnare, de organizare și funcționare ale instituțiilor de guvernare și raporturile între acestea, precum și statutul politico-juridic și social al individului. Dar existau, fără îndoială, un ansamblu de cutume, de reguli de guvernare care fixau, cel puțin, locul și rolul unor structuri de putere în procesul de conducere, ca și unele raporturi ale acestora cu cei guvernați, precum și privilegii sociale și politice acordate de șeful statului – Domnitor, Voievod – unor reprezentanți ai marii boierimi, clerului ș.a. Aceste cutume, obiceiuri întruneau întru totul elementul psihologic, apreciat în doctrină ca un element constitutiv al cutumei constituționale. Într-adevăr, cutumele erau cunoscute și însușite de categorii largi populare ca obiceiuri străvechi reglementând raporturi fundamentale. Este relevant, în acest sens, descrierea făcută de Dimitrie Cantemir alegerii ca Domn al Moldovei a lui Petru Rareș, fiul natural al lui Ștefan cel Mare.[1]

Asemenea cutume și practici de tip constituțional care reglementau, de pildă, alegerea ereditară a Domnitorului și puterile sale legislative și executive, regimul nobiliar (boieresc), obligațiile militare sau administrative ale unor categorii de supuși, numirea, în dregătoriile statului, pedeapsa pentru înaltă trădare ș.a., au evoluat continuu, întărindu-și, cu fiecare domnie, conținutul și fizionomia fundamentală. Unele dintre acestea s-au autonomizat treptat față de celelalte cutume și obiceiuri, reguli de protocol ș.a., dezvoltându-se de sine stătător ca obiceiuri exclusiv constituționale.

În al doilea rând, în niciun stat nu se putea face la vremea respectivă o delimitare clară între cutuma constituțională și cutuma având un conținut juridic civil, penal, administrativ, fiscal ș.a.

Deci, în acest context, conferim conceptului de „organizare constituțională", raportat la organizarea statală a celor două Țări Românești în momentul întemeierii acestora, ca și în secolele următoare, un sens mai larg decât conotațiile sale moderne. Aplicarea unei cutume constituționale clare în cele două Principate Românești dove-

[1] Dreptul la tron al unui fiu natural al Domnitorului decedat, era reglementat în acea vreme, atât în Moldova, cât și în Țara Românească, de către cutumă. Aveau vocația de succesori la tron, fiii (chiar nelegitimi) sau frații domnitorului. În lipsa unor fii legitimi ai Voievodului moldovean mort în 1504, mama lui Petru Rareș cunoscând cutuma respectivă, prezintă boierilor însărcinați, potrivit obiceiului țării, să-l aleagă pe noul Domn, un zapis prin care Ștefan cel Mare o scutea de anumite dări și, totodată, recunoștea pe fiul acesteia, Petru ca fiu al său (*D. Cantemir*, Descrierea Moldovei, Ed. Tineretului, București, 1965, p. 106).

deşte că în acea vreme exista un regim constituţional. Ca atare, se poate vorbi fără teamă de a greşi de o dezvoltare constituţională a celor două Ţări Româneşti cu mult înainte de adoptarea primei constituţii scrise.

Este adevărat, nu se poate pretinde că principiile sau concepţia organizării de stat a formaţiunilor politice româneşti în secolul al XIV-lea ar fi fost clare şi definitiv conturate în înţelesul concepţiei moderne de stat sau că ar fi avut un caracter pur, original românesc într-un spaţiu geografic şi politic aflat în acea vreme în plin proces de cristalizare a unor noi instituţii statale şi într-o epocă în care interferenţele între civilizaţii (adesea inegale din punct de vedere economic, militar, politic, cultural) constituiau un fenomen obişnuit.

Oricum, este evident că structuri instituţionale de natură constituţională cum ar fi: domnia, diverse dregătorii, ca şi raporturile între Domn şi boieri reflectau, în perioada la care ne referim, trăsături ale unora dintre principiile de guvernare ale Imperiului Bizantin.[1]

Receptate într-o perioadă istorică relativ îndelungată, principiile de esenţă fundamentală ale organizării politice bizantine – preluate, la rândul lor, de la Imperiul Roman de Apus şi adaptate unor noi realităţi geografice, social-politice, naţionale, economice, religioase şi culturale – s-au împletit cu tradiţii şi practici juridice autohtone. Dintr-o asemenea împletire, a rezultat o sinteză armonioasă sub forma unor principii juridice şi cutume constituţionale perfect aplicabile organizării politice a voievodatelor româneşti, raporturilor între Domnitor şi supuşi, relaţiilor celor două ţări cu Poarta Otomană, precum şi relaţiilor acestora cu alte state. Astfel, Domnitorul român, avea, ca şi autocratul împărat bizantin, un drept de viaţă şi de moarte asupra supuşilor săi, indiferent de statutul lor social, se bucura de *dominium eminens,* numea în dregătorii şi îi revoca pe cei numiţi după bunul său plac.

Preluarea unor instituţii politice şi modele de guvernare ale Imperiului Bizantin s-a datorat, în primul rând, influenţei ortodoxismului, al cărui centru îl constituia Constantinopolul, capitala Imperiului. Biserica ortodoxă exercita, astfel, nu numai o influenţă religioasă, ci şi una politică, aşa cum la rândul său, religia catolică a stimulat mişcarea renascentistă din Apusul Europei din secolul al XIII-lea şi, în cadrul acesteia, renaşterea filosofiei politice a antichităţii – fundamentul teoretic al modelelor de organizare politică ale statelor moderne occidentale.

Constituţionalismul românesc incipient se manifesta până la 1822 în cadrul unor tradiţii bizantine reinterpretate şi lărgite, mai întâi sub forma „Constituţiei" lui C-tin Mavrocordat (1739-1742) şi apoi în proiectele de Cod general ale lui M. Fotino (1765-1766).[2] La modelarea tipului de organizare constituţională a celor două Principate româneşti a contribuit şi lipsa unei autentice clase burgheze. În cele două state româneşti, boierimea era legată de funcţiile pe care i le încredinţa Domnitorul. În Principate, burghezia s-a format în secolul al XIX-lea, astfel încât nu a putut contribui decisiv la formarea unui curent politic autohton original.

---

[1] A se vedea, în acest sens: *V.Al. Georgescu,* Bizanţul şi instituţiile româneşti până la mijlocul secolului al XVIII-lea, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 37-84, 126-153; *Al.A. Buzescu,* Domnia în Ţările Române până la 1866, Bucureşti, 1943, p. 143 şi urm.; *Gh. Brătianu,* Sfatul domnesc şi Adunarea stărilor în Principatele Unite, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 13-33.

[2] *V.Al. Georgescu,* op. cit., p. 130.

Secțiunea a II-a. Caracterul evoluției constituționale românești

Caracterul unitar al evoluției constituționale românești este pus în evidență, între altele, de faptul că:

a) în cele două Principate Românești au existat, practic, aceleași realități social-politice;

b) organizarea și funcționarea puterilor sau prerogativelor legislative, administrative, judecătorești, precum și rolul militar al domnitorilor munteni și moldoveni au fost cârmuite de aceleași cutume sau practici constituționale autohtone aplicate timp îndelungat si în mod repetat în cele două țări;

c) aceste practici și cutume au fost exprimate în formule sau instituții constituționale similare: „Sfatul țării", „Voievod", „Domnie" ș.a.;

d) Moldova și Țara Românească, deși separate una de alta din punct de vedere statal, au evoluat în cadrul unor procese constituționale similare, care au exprimat realități constituționale din întreaga viață social-politică;

e) ambele state românești s-au bucurat de același statut de autonomie față de Poarta Otomană (puterea suzerană). Autonomia recunoscută de Turcia Țărilor Românești – condiționată de plata unui bir și de îndeplinirea de către domnitorii români a altor condiții formale – era deplină, extinzându-se la domenii ale activității administrative (executive), legislative, judecătorești, religioase, economice, culturale ș.a.;

f) pe întreg parcursul dezvoltării lor constituționale, cele două state românești, ca și Transilvania, au statornicit între ele strânse legături politice și au fost animate de idealuri și obiective politice comune, așezând mai presus de toate, conștiința unității lor naționale.[1]

Caracterul unitar al dezvoltării constituționale a celor două Țări Românești a fost favorizat, printre altele, de factori geografici naturali care au permis legăturile pe apă și pe uscat între diferitele zone. Religia și limba comună, tradițiile culturale identice au favorizat și ele din plin aceste contacte, conferindu-le o coeziune spirituală, transformată mai târziu, alături de alți factori, în conștiința identității naționale a tuturor românilor. Evoluția constituțională unitară a fost, de asemenea, accentuată și de caracterul românesc omogen al populației. Se cunoaște, astfel că în spațiul românesc nord-dunărean nu au avut loc în acea vreme infiltrări stabile de populații din imediata vecinătate, ceea ce a favorizat conservarea elementului etnic românesc.

În sfârșit, caracterul unitar al dezvoltării constituționale românești a fost generat, în parte, și de trăsăturile comune ale relațiilor sociale, ale raporturilor între Domnitor

---

[1] Atât în Țara Românească cât și în Moldova, forma de stat a fost monarhia constituțională; domnitorul care concentra întreaga putere de stat era numit sau ales pe viață din rândul marii boierimi; puterile domnitorului erau limitate de prerogativele recunoscute boierilor; sistemul succesiunii la tron era ereditaro-electiv (în timpul domniilor fanariote, domnitorii erau exclusiv numiți de Poarta Otomană). Domnitorii beneficiau de *dominium eminens*; Sfatul domnesc avea, practic, aceleași funcții atât în Țara Românească, cât și în Moldova. De asemenea, dregătoriile (echivalentul feudal al funcțiilor publice moderne) erau înființate potrivit aceloraşi reguli în ambele țări românești [pentru detalii, a se vedea: *N. Grigoraș*, Instituții feudale din Moldova. Organizarea de stat până în secolul al XVIII-lea, Ed. Academiei, București, 1971; *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei, București, 1980, p. 167, 168].

şi clasa boierilor, între boieri şi ţărani, de menţinerea, practic neschimbată secole de-a rândul, a stratificării sociale a ţărănimii româneşti în ţărani liberi şi ţărani iobagi sau clăcaşi, precum şi de statutul juridic similar al boierimii din cele două ţări.[1] Pentru acest din urmă fapt, istoricul Nicolae Iorga aprecia, cu peste opt decenii în urmă, că cele două state româneşti aveau un caracter ţărănesc, adică se bazau pe elementul social ţărănesc. Ele însele erau denumite „State războinice de ţărani liberi".[2]

Caracterul procesual al organizării constituţionale a statului român constă în faptul că acesta s-a desfăşurat fără întrerupere, gradual de la forme simple la forme cât mai complexe, că evoluţia politică a celor două state – de la întemeierea lor până la Unirea Principatelor Româneşti sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza – a fost guvernată de aceleaşi legităţi generale ale dezvoltării sociale.

De pildă, caracterul procesual al dezvoltării constituţionale a României este puternic pus în evidenţă de neîntreruptele acţiuni întreprinse pentru desăvârşirea unităţii naţionale a românilor şi constituirea în anul 1918 a statului naţional unitar – realitate politică rezultată din hotărârile cu caracter constituţional ale marilor Adunări populare plebiscitare în care s-a decis, prin voinţa suverană a poporului, unirea provinciilor istorice româneşti cu Regatul român. Constituţia din 1923 a consfinţit această realitate.

Dezvoltarea constituţională a Transilvaniei ca Voievodat autonom şi apoi ca Prin cipat autonom a parcurs, de asemenea, un proces evolutiv în care s-au evidenţiat răspândirea şi viabilitatea unor instituţii social-politice şi judiciare româneşti (cnezate şi voievodate).[3] Încorporată la sfârşitul secolului al XVII-lea de Imperiul austriac, Transilvaniei i s-a aplicat regimul constituţional stabilit în *Diploma Leopoldină* din anul 1694. Dualismul austro-ungar a înăsprit şi mai mult acest regim.[4]

Ca o concluzie la acest comentariu introductiv, merită credem a fi invocată aici precizarea făcută de istoricul N. Iorga în anul 1922 – precizare de mare importanţă şi valoare istorică care plasează, pe baza unor realităţi social-politice incontestabile şi a unor documente de netăgăduit, începutul dezvoltării constituţionale româneşti cu cinci veacuri înainte de adoptarea Constituţiei moderne, în anul 1866. „Când zic Statul român la întemeierea lui – afirma marele savant – înţeleg cele două forme: a Principatului Muntean, zis „Domnie" sau „Mare Voievodat a toată Ţara Românească" – prin urmare a unui Stat bazat de la început, aşa cum vom vedea îndată, pe idei foarte moderne; ideea naţională pe de o parte, ideea de teritoriu definit, pe de altă parte, şi pe urmă Statul Moldovei apărut mai târziu, şi care a împiedicat unitatea românească, pe care o proclamă în titlul său chiar principatul Ţării Româneşti".[5]

---

[1] *I. Filitti*, Evoluţia claselor sociale în trecutul Principatelor Române, în Arhiva pentru ştiinţă în reforma socială.

[2] *N. Iorga*, Istoria poporului românesc, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1985, p. 208; *A. Rădulescu*, Viaţa juridică şi administrativă a satelor, Cultura Naţională, Bucureşti, 1927.

[3] A se vedea *Ş. Pascu*, Voevodatul Transilvaniei, vol. III, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1986, p. 353 şi urm.

[4] Pentru instituţiile constituţionale cu aplicabilitate în Transilvania în secolele al XVI-lea şi al XVII-lea şi în perioada 1860-1918, a se vedea *V.D. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, E.D.P., Bucureşti, 1976, p. 47, 220-228.

[5] *N. Iorga*, Istoria Constituţiei Româneşti, în Noua Constituţie a României, Institutul Social Român, Bucureşti, f.a., p. 7.

Secțiunea a III-a. Conceptul și conținutul ciclurilor constituționale

Stabilirea unui ciclu constituțional în istoria politică a unei țări nu este nicidecum un demers formal, o simplă încercare de periodicizare istorică a evenimentelor și proceselor sociale fundamentale care au avut loc într-o etapă de dezvoltare constituțională a acesteia. De asemenea, nu se poate stabili un ciclu constituțional fără legătură cu interpretarea și analizarea naturii schimburilor fundamentale ce se produc în viața statului, cu realitățile sale politice, sociale, naționale, cu natura și formele de manifestare ale regimului politic, cu raporturile între forțele social-politice, inclusiv, între partidele politice.[1]

Un asemenea demers evenimențial, istoricist, care ar marca doar date și evenimente istorice izolate de cauzele care le-au generat, ca și efectele pe care le-au declanșat în societate, nu ar permite înțelegerea evoluției unei țări în ansamblul său, a marilor procese de dezvoltare economică, politică, culturală, legislativă ale unui popor și nu ar fi relevant nici pentru ciclul dezvoltării istorice a poporului respectiv.

Ciclul constituțional surprinde doar o parte din evenimentele și procesele sociale, și anume acelea care au o legătură directă, nemijlocită cu constituția privită în sens material. Este vorba de evenimente care definesc, în primul rând, cadrul instituțional de constituire și de exercitare a puterii politice, raporturile între guvernanți și guvernați, drepturile și îndatoririle fundamentale ale indivizilor (cetățenilor).

Ciclul constituțional surprinde, astfel, procesul de dezvoltare sau de evoluție constituțională a instituțiilor organice ale unui stat. Privit în sens larg, acest proces se referă la dezvoltarea sau evoluția vieții de stat (dezvoltarea politică). Privit în sens restrâns, procesul respectiv se raportează exclusiv la instituțiile de guvernare și la raporturile stat-individ consacrate expres în constituție, precum și în alte acte normative care dezvoltă normele și principiile constituționale (de exemplu: Legea electorală, Legea privind cetățenia ș.a.).

Dacă abordăm ciclul constituțional într-un sens larg, există riscul de a-l confunda cu ciclul istoric. Pe o asemenea linie de gândire, dezvoltarea vieții de stat (aspect care ar aparține prin excelență ciclului istoric) ar echivala cu dezvoltarea constituțională a statului respectiv, ceea ce însă nu se poate admite.

În ceea ce ne privește, raportăm ciclul constituțional al unei societăți și în cadrul acestuia, dezvoltarea sa constituțională, la o etapă în care cutuma constituțională și, mai târziu, Constituția au o fizionomie clară, când conținutul normelor constituționale este clar și stabil, reglementând de sine stătător relații sociale fundamentale (din domeniul larg al organizării, exercitării și apărării puterii politice). De asemenea, ne referim la ciclul constituțional al dezvoltării unui stat prin raportare exclusivă la evoluția structurilor de guvernare consfințite în cutuma constituțională sau în Constituție (în sens material) și a raporturilor între ele, precum și a raporturilor stat-cetățean, care au relevanță pe planul libertăților și drepturilor individului.

Dintr-o asemenea perspectivă, ne putem referi la ciclurile constituționale ale statului român anterior adoptării Constituției din 1866, deși în mod obișnuit se consideră că

---

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Conceptul și conținutul ciclurilor constituționale, în Analele Universității București, seria Drept, Anul XLII/1993.

se poate vorbi de un ciclu constituţional în dezvoltarea politică a unei ţări, doar dacă aceasta ar avea o Constituţie scrisă.

În realitate însă, cutuma constituţională clară, stabilă, sistematizată şi cunoscută, care stă la baza raporturilor de putere, suplineşte lipsa Constituţiei scrise. Acesta este motivul pentru care considerăm că primul ciclu constituţional, românesc, bazându-se pe o asemenea cutumă a început să capete contururi iniţiale, specifice orânduirii feudale în secolul al XIV-lea, atingând forma definitivă spre sfârşitul secolului al XVIII-lea.

Constituţia, reflectând cât mai fidel realităţile social-politice fundamentale – prin prisma doctrinei şi programelor partidelor politice reprezentate în Adunarea Constituantă – instituţionalizează cadrul de organizare şi exercitare a puterii şi consfinţeşte drepturile şi libertăţile cetăţeneşti.

Evenimentele şi procesele social fundamentale care compun într-o sinteză unitară ciclul istoric, ca şi evenimentele caracteristice pentru ciclul constituţional, se derulează în cadrul stabilit de Constituţie, contribuind la validarea sau invalidarea acestuia. Acest din urmă aspect s-ar produce în situaţia în care dinamica transformărilor sociale concretizate în evenimentele respective ar depăşi în mod necesar, ca cerinţă socială, principiile şi cadrul constituţional dat.

Acest cadru şi mecanismele constituţionale pe care se bazează, au un rol fundamental în evoluţia sau, după caz, în involuţia politică, economică, socială, culturală ale unui popor. Altfel spus, de modul în care o Constituţie reflectă, apără şi promovează interesele fundamentale ale unui popor, în evoluţia lor procesuală şi dinamică, depinde gradul de dezvoltare a acestuia. De exemplu, constituţiile socialiste au împiedicat afirmarea reală şi deplină a democraţiei şi drepturilor omului, deşi dispoziţiile solemne ale acestora asigurau şi garantau formal că puterea aparţine poporului şi că se exercită în interesul acestuia.

Ciclul constituţional nu coincide cu ciclul istoric. Dacă şi unul şi celălalt pot avea unele rădăcini comune, conţinutul şi formele lor de manifestare diferă. Ciclul istoric cuprinde ansamblul proceselor, evenimentelor, datelor şi fenomenelor social-politice, economice, culturale, juridice, religioase ş.a. care au avut loc într-o anumită societate umană localizată geografic şi temporal, care definesc într-o sinteză integrală şi unitară dezvoltarea generală a societăţii respective într-o anumită perioadă. Evenimentele, datele şi procesele la care ne-am referit în mod general, parcurg o traiectorie ciclică, adică un curs ascendent căruia îi urmează, după un punct de apogeu, o linie descendentă.

Ciclul constituţional este o parte a ciclului istoric raportat la ceea ce este semnificativ în dezvoltarea constituţională a unei societăţi într-o anumită limită de timp. Ciclul constituţional exprimă şi reflectă dezvoltarea vieţii de stat, evoluţia instituţiilor de guvernare, raporturile între stat şi cetăţean din perspectiva Constituţiei. Se poate spune că elementele definitorii pentru un ciclu constituţional sunt diferite de cele ale ciclului istoric. Pot fi apreciate ca elemente ale unui ciclu constituţional:

a) constituţia sau cutuma constituţională;

b) stabilirea în Constituţie în mod clar, fără echivoc, a organismelor de putere şi a raporturilor între ele, precum şi a unui anumit raport între guvernanţi şi guvernaţi;

c) cadrul legislativ conform Constituţiei;

d) realități sociale și politice conforme Constituției;

e) elementul psihologic constând în cunoașterea de către întreaga populație a caracteristicilor definitorii ale ciclului constituțional.

Este absolut necesar ca toate aceste elemente să aibă un caracter funcțional; cu alte cuvinte, să fie aplicabile în practica socială.

În cadrul ciclului constituțional, accentul cade pe Constituție sau pe cutuma constituțională care stabilește un anumit regim constituțional, anumite raporturi stat-cetățean, un mecanism de interferență între autoritățile guvernante; în cadrul ciclului istoric, evenimentele, datele istorice nu sunt circumstanțiate la un anumit domeniu al vieții sociale.

Ca orice ciclu social (înglobând fenomene și mecanisme sociale), ciclul constituțional are un punct de pornire, o perioadă de ascensiune și una de declin sau de transformare într-un alt curs ciclic.

Punctul de pornire al ciclului îl constituie adoptarea unei Constituții sau stabilirea unei cutume constituționale generale. Caracterul Constituției va imprima caracterul întregului ciclu constituțional. Elementele sale constitutive vor fi transpuse de legiuitor în întreaga legislație. Treptat, principiile constituționale sunt difuzate în întreaga viață socială, îndeosebi prin măsuri legislative și administrative. Cu timpul, elementele ideologice ale ciclului vor intra prin metode de persuasiune în conștiința publică, stimulând respectarea Constituției și a legilor de către cetățeni din convingere.

După o anumită perioadă, se va ajunge la un punct culminant când elementele definitorii ale ciclului respectiv vor căpăta o maximă generalizare în viața socială și adeziunea nu numai a autorităților, ci și a tuturor celorlalte organisme sociale, ca și a cetățenilor. Acest punct va dura atâta timp cât viața socială nu cunoaște schimbări de amploare. Când acestea apar și sunt contrare naturii ciclului constituțional, acesta intră într-un proces de declin, concomitent cu formarea germenilor altui ciclu.

Pentru ca vechiul ciclu constituțional să se încheie, schimbările sociale de amploare la care ne-am referit trebuie să fie nu numai contrare acestuia dar să fie fundamentale. Numai schimbările fundamentale de natură politică, social-economică au vocația de a determina încetarea unui ciclu constituțional. În cele mai multe situații, schimbările în cauză sunt purtătoare de progres istoric. Alteori, ele contravin progresului istoric dar sunt inițiate, susținute sau impuse prin violență de forțe politice interne și internaționale foarte puternice. Acestea au capacitatea de a încheia un ciclu constituțional și de a iniția un altul prin forță.

Exemple în acest sens sunt ciclurile constituționale socialiste impuse după al doilea război mondial în țări cu tradiții democratice, de către Uniunea Sovietică și partidele comuniste din interiorul țărilor respective și cu concursul puterilor occidentale care și-au împărțit cu Uniunea Sovietică sferele de influență în Europa.

Ținem să atragem atenția că declanșarea unui nou ciclu constituțional presupune consultarea poporului sau, cel puțin, exprimarea în acest sens, a voinței acestuia prin reprezentanții săi aleși în Constituantă. De acordul de voință al națiunii față de noul ciclu constituțional depinde, în primul rând, legitimitatea ciclului respectiv. Se poate spune, din acest punct de vedere, că ciclurile constituționale socialiste nu au avut legitimitate populară.

Pe parcursul ciclului constituţional elementele sale constitutive au un caracter stabil şi unitar, se află într-o unitate armonioasă. Caracterul stabil, unitar şi armonios al elementelor constitutive ale ciclului constituţional conferă stabilitate, unitate şi armonie ciclului constituţional.

Fiecare ciclu constituţional exercită o funcţie de penetrare şi generalizare a cadrului constituţional în plan social, precum şi o funcţie de apărare şi conservare a acestuia faţă de elementele perturbatoare, cum ar fi, de pildă, încercări de schimbare a regimului politic sau formei de guvernământ, de limitare abuzivă a drepturilor cetăţeneşti, de deteriorare a echilibrului între cele trei puteri etc. Asemenea elemente perturbatoare pot fi înlăturate prin mijloace diverse: controlul constituţionalităţii legilor; contenciosul administrativ; măsuri guvernamentale, prin intermediul presei, al organizaţiilor neguvernamentale etc.

Pe măsura dinamismului vieţii sociale, cadrul constituţional nu mai este în măsură să ofere soluţii viabile problemelor având implicaţii constituţionale care apar în societate. Dacă revizuirea Constituţiei nu rezolvă incompatibilitatea între noile realităţi sociale şi vechiul cadru constituţional, se adoptă o nouă Constituţie. Dacă aceasta este radical deosebită de cea anterioară, vechiul ciclu constituţional este înlocuit cu unul nou.

Este posibil ca germeni ai noului ciclu să apară în cadrul vechiului cadru constituţional, susţinut încă de o suprastructură politică corespunzătoare şi vor intra în conflict cu acesta.

În lumina celor prezentate mai sus, considerăm că în dezvoltarea constituţională a statului român s-au derulat următoarele cicluri constituţionale:

a) de la întemeierea statelor feudale româneşti în secolul al XIV-lea, până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, când a atins de fapt o formă definitivă. La începutul secolului al XIX-lea, a început modernizarea vieţii de stat a celor două Principate Româneşti;

b) de la aplicarea Regulamentelor Organice până la Convenţia de la Paris din 1858;

c) de la Convenţia de la Paris din 1858 până la adoptarea Constituţiei din 1866;

d) de la adoptarea Constituţiei din 1866 până la Constituţia din februarie 1938 (Constituţiile democratice);

e) organizarea constituţională autoritară (Constituţia lui Carol al II-lea şi actele constituţionale din septembrie 1940);

f) de la repunerea în vigoare a Constituţiei din 1923 la 31 august 1944, până la proclamarea republicii la 30 decembrie 1947 (declinul democraţiei parlamentare);

g) organizarea constituţională socialistă (Constituţiile din 1948, 1952 şi 1965).[1]

Constituţia din 1991 a inaugurat un nou ciclu constituţional.

---

[1] Unii autori preferă să analizeze fiecare constituţie în parte decât să le cuprindă într-un ciclu constituţional. A se vedea, în acest sens: *I. Muraru*, op. cit., p. 104-130; *E. Focşeneanu,* Istoria constituţională a României 1859-1991, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 25-76. Este adevărat că autorul grupează în mod justificat constituţiile socialiste în „perioada dictaturii comuniste". Şi în unele lucrări româneşti de drept constituţional, publicate în perioada interbelică, constituţiile României erau prezentate separat (a se vedea, de pildă, *G. Alexianu*, op. cit., p. 441-463). În lucrările de istorie, fiecare constituţie este, de asemenea, tratată separat (a se vedea, de pildă: *E. Popescu*, Din istoria politică a României. Constituţia din 1923, Ed. Politică, Bucureşti, 1983;

O interesantă succesiune a formei de guvernământ republicane în România este făcută de prof. Iorgovan după modelul „republicilor franceze". În acest sens, prof. Iorgovan distinge „republica democrată", „republica comunistă", „republica revoluționară".[1] Decretul-lege nr. 92/1990, pe baza căruia s-au organizat alegerile pentru Constituantă și pentru Președintele României, a inaugurat „etapa legalizării Revoluției", care a durat până la adoptarea Constituției.[2]

Organizarea constituțională a României între 22 decembrie 1989 și 8 decembrie 1991 este denumită de prof. Drăganu „etapa puterii revoluționare difuze", în care Consiliul FSN a funcționat inițial „fără să aibă la bază reguli prestabilite și în lipsa unei structuri organizatorice cristalizate, fie și numai schematic".[3] Ulterior, Consiliul a putut să guverneze prin instrumente juridice adecvate actului de guvernare (decrete-legi), primei etape i-a urmat „etapa puterii revoluționare organizate sub forma guvernământului de adunare" (27 decembrie 1989 – până la adoptarea Decretului-lege nr. 92/1990).[4]

Secțiunea a IV-a. Dezvoltarea constituțională a Principatelor Române în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea. Reforme și proiecte constituționale

În secolul al XVIII-lea, cutuma constituțională devine prea strâmtă pentru realitățile politice noi și nu mai corespunde soluționării unor probleme de organizare și conducere statală generate, pe de o parte, de raporturile celor două state românești cu Imperiul Otoman intrat în declin, iar pe de altă parte, de raporturile acestuia cu alte state.

Îndeosebi în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea factorii politici interni simt pulsul viitoarelor raporturi între puterile europene, în special între Rusia și Turcia și revendică vechiul statut de autonomie al Principatelor față de Poartă, stabilit prin capitulații. Statutul inițial caracterizat, înainte de toate, prin autonomia Principatelor și neamestecul Porții în problemele interne ale țării, fusese pierdut, îndeosebi, ca urmare a certurilor între pretendenții la tron sprijiniți de familii boierești rivale, ceea ce a permis Turciei să se amestece tot mai mult în organizarea internă a Principatelor. Domnia electivo-ereditară asociată cu confirmarea noului domn de către sultan a îngreunat,

---

A. Banciu, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988).

[1] Între 1947-1989, România ar fi fost o republică comunistă (ceea ce corespunde unui ciclu istoric); între 27 decembrie 1989 (Decretul-lege nr. 2/1989 stabilește forma republicană de guvernământ) și 8 decembrie 1991 (data intrării în vigoare a actualei Constituții), România a fost o republică revoluționară; după aprobarea prin referendum a Constituției, România a devenit o republică democratică. În alți termeni, apreciază autorul, „am putea vorbi despre Republica I comunistă; Republica II revoluționară și Republica III democratică" (*A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. IV, Ed. Actami, București, 1994, p. 48).

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 314.

[3] Ibidem, p. 316.

[4] Ibidem, p. 325-330.

atât în Ţara Românească cât şi în Moldova, consolidarea instituţiei domniei şi stabilitatea politică a acestora – factori determinanţi ai dezvoltării constituţionale.

Lupta pentru recâştigarea autonomiei avea implicaţii nu numai pe plan extern, dar şi asupra ordinii constituţionale interne. Era vorba, în primul rând, de întărirea autorităţii Domnitorului, a autonomiei legislative şi administrative a fiecărei ţări în parte.

Într-adevăr, în această perioadă se manifestă o evidentă preocupare a domnitorilor şi a unei părţi din boierime pentru modernizarea concepţiilor şi instituţiilor constituţionale în concordanţă cu modelele occidentale. Contactul cu civilizaţia apuseană, cu gândirea politică a Occidentului, forjată pe filonul filozofiei politice a Greciei antice renăscute în Evul Mediu, s-a făcut îndeosebi de către Moldova prin filtrul Poloniei. Marii cronicari moldoveni au studiat în Polonia, având astfel prilejul să studieze izvoarele latinităţii neamului şi, totodată, să introducă în circuitul de idei autohton, concepţiile politice progresiste ale Europei Occidentale. Circulaţia acestor concepţii – este adevărat, restrânsă – era însă mai veche.[1]

„Constituţia" domnitorului fanariot Constantin Mavrocordat – una dintre primele încercări izbutite de gândire şi practică politică moderne – este un document redactat în spiritul vremii, prin care, C-tin Mavrocordat, îi dădea fiului său, Nicolae, „sfaturi" pentru guvernarea ţării. Documentul cuprinde programul de reforme social-economice şi politice preconizat de domnitor, iniţial pentru Ţara Românească. Procedura prin care reformele au fost puse în dezbaterea Adunărilor de Stări din cele două Ţări Româneşti exprimă caracterul cvasiconstituţional al acestora. Constituţia a fost votată la 7 februarie 1741 şi a fost publicată sub această denumire în ziarul Mercure de France din iulie 1742.[2]

Programul de reforme preconizat de Constantin Mavrocordat în Constituţie – în timp ce era domnitor în Ţara Românească – a fost pus în aplicare şi în Moldova, al cărei domnitor a fost între anii 1741-1743. Cu alte cuvinte, Constituţia lui C-tin Mavrocordat s-a aplicat într-o concepţie identică în ambele state româneşti.

Reformele lui Mavrocordat au avut, pe lângă obiective social-economice, şi obiective cu caracter administrativ şi judecătoresc[3]. Astfel, s-au adus importante modificări statutului social al clerului şi al boierimii. Sub influenţa gândirii politice apusene, locul clasei nobiliare (boierilor) în ierarhia socială depindea de importanţa slujbelor căpătate de la Domn şi nu de avere sau titlurile de proprietate imobiliară. Boierii au fost împărţiţi în două mari categorii: vel-boieri (mari dregători) şi mazilii (boieri de categoria a doua). Dregătorii primeau o sumă de bani ca plată pentru modul în care îşi îndeplineau slujbele încredinţate. Constituţia sau Aşezământul lui Constantin Mavrocordat a cuprins şi unele prevederi pentru modernizarea sistemului financiar.

Deşi este evident că nu se poate vorbi de o amplă mişcare constituţională în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, structuri politice cu caracter constituţional erau bine cristalizate în acea perioadă în cele două Ţări Româneşti. Aceste structuri aveau

---

[1] A se vedea: *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 130; *E. Lovinescu*, Istoria civilizaţiei române moderne, BPT, Bucureşti, 1992, p. 36.

[2] A se vedea: *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 23-24; *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 355, 356; *A. Stourdza*, L'Europe Orientale et le role du Maurocordato, 1660-1830, Plon, Paris, 1913.

[3] A se vedea, pe larg, *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 28-30.

o denumire stabilă, o organizare proprie, prerogative concrete, precum și metode și instrumente de exercitare a acestora. Mai mult, raporturile stabilite între ele erau clare și funcționau perfect. Rolul, funcțiile, atribuțiile acestora, ca și instrumentele lor de lucru erau bine întipărite în conștiința poporului. Astfel, instituția Domniei, „Sfatul domnesc" sau „Divanul", marile dregătorii sau funcții judiciare tindeau să se modernizeze, îndeosebi în ceea ce privește atribuțiile și modul lor de exercitare (exista preocuparea pentru limitarea puterii Porții de a numi pe domni după bunul ei plac și pentru termene cât mai scurte, pentru diversificarea atribuțiilor divanului, ca și pentru organizarea lui ca „sfat restrâns" și ca „sfat larg", pentru stabilirea unor criterii riguroase de recrutare a dregătorilor, ca și pentru stabilirea unor sancțiuni aspre în cazul în care aceștia ar fi fost necinstiți ș.a.). Puterea Domnului tindea să se centralizeze și să se întărească, actele de încălcare sau nesocotire a acesteia fiind considerate acte de trădare. Tot în această perioadă începe să se manifeste tendința de ocrotire a intereselor naționale prin interzicerea străinilor de a avea drepturi, politice și civile (Așezământul lui Șt. Racoviță din 1764) sau de a arenda moșii, hanuri și chiar de a se stabili la sate (Așezământul lui Gr. Ghica din 1764). De asemenea, se începe modernizarea administrației (Așezământul lui Al. Ipsilante din 1776).

Importante atribuții de natură constituțională aveau și Adunările de stări (Marea Adunarea a Țării) bazate pe participarea reprezentativă a unor categorii sociale largi la conducerea țării.[1] Aceste organisme – embrioane ale parlamentului – puteau chiar impune domnitorului unele privilegii, de genul celor obținute de nobilii și alte pături sociale din Anglia, din partea Regelui.[2] Cea mai importantă prerogativă a Marii Adunări era alegerea Domnitorului și, mai târziu, recomandarea de către aceasta a pretendentului la domnie, ce urma a fi confirmat de Sultan. Cum în secolul al XVII-lea și al XVIII-lea economia celor două Țări Românești se dezvoltă și se diversifică, proces la care se alătură dezvoltarea orașelor, Adunările de stări sunt convocate de Domnitor și pentru soluționarea unor probleme social-economice, cum ar fi stabilirea și perceperea unor impozite, ca și a unor probleme de ordin militar, diplomatic ș.a. Tot în această perioadă, curentul reformist din Principate se pronunță tot mai hotărât pentru reintroducerea sistemului domniilor pământene. Prin Tratatul încheiat în 1822 la Cetatea Albă cu Rusia, Turcia se angaja să respecte vechile privilegii ale celor două state românești consfințite în capitulații. Se reitera, astfel, un angajament făcut de Poartă încă în 1802. Domnii urmau să fie aleși de Adunările legiuitoare pentru un mandat limitat (7 ani) și confirmați de Turcia. Este vorba, practic, de refacerea vechii autonomii constituționale a Principatelor. Tratatul ruso-turc care a urmat păcii de la Ackerman (1826) a prevăzut, de asemenea, alegerea domnitorilor de către Adunarea Obștească pentru șapte ani. Tratatul de la Adrianopol din 1829 întărește această reîmpământenire a regulilor de succesiune la tronul domnesc prevăzând că domnitorii se vor alege, dar nu pentru un mandat de șapte ani, ci pe viață.

La sfârșitul secolului al XVIII-lea curentul reformist se face simțit nu numai în Moldova și Țara Românească, ci și în Transilvania. Rămâne memorabilă concepția socială și politică a lui Horea transpusă în „Ultimatumul" adresat nobilimii în 1784,

---

[1] *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 151-153; *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 264-270.

[2] *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 152.

care cuprindea idei revoluţionare cu caracter social (desfiinţarea nobilimii) de natura acelor care vor inspira programul ideologic al Revoluţiei Franceze din 1789.[1]

La sfârşitul secolului al XVIII-lea se încheie primul ciclu constituţional al statelor româneşti caracterizat, înainte de toate, prin caracterul autohton al cutumei.

La începutul celui de al doilea ciclu, caracterizat prin contactul generalizat al cutumei constituţionale autohtone cu curentul constituţionalist al Europei Occidentale, modernizarea organizării constituţionale a Ţării Româneşti şi a Moldovei este legată de implicarea acestora – uneori ca teatru de război – în conflictele dese între Rusia şi Turcia. La aceste conflicte au participat direct sau indirect unele puteri occidentale (Franţa, Austria, Anglia, Prusia ş.a.). Imperiul ţarist avea ca obiectiv politic şi militar strategic principal, cucerirea Constantinopolului (unul dintre punctele testamentului lui Petru I) şi, legat de acesta, extinderea influenţei şi chiar a puterii sale protectoare asupra celor două Ţări Româneşti pe care le-a şi ocupat pentru diferite perioade.

Slăbiciunea Porţii a fost folosită cu abilitate de boierii din ambele ţări pentru a-i impune reforme constituţionale. Unele dintre ele aveau caracter autohton: alegerea domnitorului pe viaţă, autonomia guvernării etc.; altele, vizau însă introducerea în organizarea de stat a celor două Ţări Româneşti, a unor principii constituţionale de inspiraţie franceză (de exemplu, alegerea Domnitorului de către cele trei stări sociale).

Orientarea spre Occident este o trăsătură definitorie a începutului celui de-al doilea ciclu constituţional. Treptat, opţiunea pentru modele occidentale devine tot mai puternică, ducând chiar, la nesocotirea cutumei constituţionale româneşti mult mai potrivită în unele situaţii decât instituţii fundamentale de inspiraţie străină. „Nevoia" unei Constituţii în sens occidental (Constituţia Belgiei din 1832) a fost mai târziu criticată cu vehemenţă de savantul N. Iorga, pe motiv că aceasta nu corespunde pe deplin gândirii şi practicii politice româneşti tradiţionale.[2] Aceasta nu înseamnă nicidecum că instituţiile constituţionale de inspiraţie occidentală create în Ţara Românească şi Moldova la începutul secolului al XIX-lea, ar fi fost un „cadou" din partea străinătăţii. Ele reflectă şi exprimă cerinţe formulate cu claritate de boierii autohtoni, pe care puterile străine le-au aprobat şi le-au introdus în Principatele Româneşti sub girul lor, deci sunt o „operă naţională", rezultat al deliberărilor Adunărilor legiuitoare autohtone.[3]

Secţiunea a V-a. Constituţia „Cărvunarilor"

Sistemul domniei fanarioţilor este înlăturat după mişcarea revoluţionară condusă de Tudor Vladimirescu, ceea ce dă aripi păturii reformatoare boiereşti, influenţată de doctrina revoluţionară apuseană. În Moldova în 1822 boierii reformatori redactează o Constituţie în 77 de articole, în care sunt înscrise marile principii de libertate umană şi egalitate socială, dispoziţii privind organizarea unei Adunări legiuitoare, prerogativele Domnitorului (concentrarea puterii în mâinile acestuia), Divanul domnesc, ierarhia

[1] *D. Prodan*, Răscoala lui Horea, vol. I, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 440-443.

[2] *N. Iorga*, op. cit., p. 21.

[3] A se vedea, pe larg, *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930, p. 422.

instanțelor judecătorești. Proiectul Constituției nu este însă agreat nici de Poartă, nici de consulul Rusiei și, prin urmare, este respins.

Potrivit aprecierii prof. Barnovschi, Constituția Moldovei de la 13 septembrie 1822 este cea dintâi încercare de a da consistență tendințelor liberale ale firii românilor și principiilor democratice dominante în lumea întreagă.[1]

Inițiatorii proiectului s-au inspirat din concepția revoluționară franceză de la 1789. Mai mult chiar, în proiect este preluată o parte din drepturile incluse în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului de la 1789 (art. 4-9).

Dintre drepturile și libertățile incluse în proiect menționăm: dreptul la apărare; libertatea învățământului; dreptul de proprietate; libertatea muncii; libertatea conștiinței; libertatea presei; dreptul de petiție; egalitatea; inviolabilitatea domiciliului; drepturile electorale ș.a.

Potrivit proiectului, Adunării Sfatului Obștesc îi revenea competența de a reglementa, prin norme general-obligatorii, o sferă foarte largă de relații sociale (art. 21 și 22). Domnitorul beneficia de un drept de veto care putea fi infirmat însă de Sfatul obștesc (art. 23). Puterea legislativă se putea exercita împreună de Domn și Sfatul obștesc. Puterea executivă revenea Domnului (art. 19). În ceea ce privește puterea judecătorească, aceasta era tratată ca o ramură a puterii executive.

Proiectul Constituției consacra monarhia constituțională electivă, domnul urmând a fi ales dintre pământeni, de către Obștească Adunare „alcătuită din mitropolit și episcopii țării și de toată obștea boierilor, de la logofăt mare până la șătrar" (art. 12). Domnul ales urma să fie confirmat de Turcia.

Cu toate că proiectul Constituției nu a prins viață, unele dintre principiile sale constituționale au fost aplicate timp de patru ani, deoarece domnitorul I. Sturza, aflându-se în conflict cu consulul Rusiei, nu s-a conformat ordinelor acestuia de a nu pune în aplicare proiectul. Opoziția boierilor refugiați în afara hotarelor Moldovei, ostilitatea Rusiei față de „orice propunere de înnoire sau schimbare în vechile așezăminte ale țării", au silit pe domnitorul Ioniță Sturza să nu pună în aplicare pe față Constituția, ci doar să se folosească de prevederile sale pentru a pregăti terenul înnoirilor constituționale viitoare. Moldova a fost, astfel, printre cele dintâi state cârmuite după normele constituționale moderne la începutul secolului al XIX-lea.[2]

Secțiunea a VI-a. Regulamentele Organice

După pacea de la Ackerman din 1826, boierii din cele două state cer unirea acestora, adoptarea unei Constituții, armată națională, prinț străin din Germania de Nord, ales de către Austria, Franța și Anglia, denumirea funcției de șef al statului urmând a fi stabilită de Turcia și Rusia.[3] Rusia nu era însă de acord ca viitorul Așezământ fundamental să poarte denumirea de constituție, ci de Regulament organic.

---

[1] *D.V. Barnovschi*, Originile democrației române. „Cărvunarii". Constituția Moldovei de la 1822, Iași, 1922, p. 7. A se vedea, pe larg, analiza Constituției Cărvunarilor în: *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, București, 1910, p. 76-116; *Gh. Brătianu*, op. cit., p. 231-238.

[2] *D.V. Barnovshi*, op. cit., p. 258.

[3] *N. Iorga*, op. cit., p. 22.

Prin Tratatul de la Adrianopol (1829) se stabileşte în mod clar înţelegerea între Rusia şi Turcia privind crearea în Principate a unei administraţii naţionale şi independente.[1] De asemenea, Poarta se angaja să respecte regulamentele administrative făcute în Principate în timpul ocupaţiei ruseşti „după dorinţa exprimată de adunările celor mai de seamă oameni ai ţării şi care vor trebui, pe viitor, să servească drept bază a regimului intern al celor două provincii, cu condiţia ca aceste regulamente să nu aducă nicio atingere dreptului de suveranitate al Sublimei Porţi".

Cele două proiecte de regulamente au fost întocmite separat de către două comisii, în Bucureşti şi Iaşi. După ce au fost redactate, proiectele au fost trimise la Petersburg pentru a fi examinate de o nouă Comisie formată din 3 români şi 2 ruşi, după care au fost trimise în Principate guvernatorului rus, generalul Kiseleff, pentru a fi supuse dezbaterii unei Adunări extraordinare. După aprobare, au fost însuşite şi de Puterea Suzerană – Turcia şi au intrat în vigoare în 1831 în Ţara Românească şi în 1832 în Moldova.[2] Semnificativ este faptul că Regulamentele Organice reprezintă o operă legislativă naţională. Ele sunt întocmite sub supraveghere străină, dar „de cei mai principali locuitori ai Principatelor",[3] şi cuprind, în parte „cererile boierilor de odinioară" şi „datinile vechi" privind alegerea Domnului.[4]

Din punct de vedere al conţinutului său material, Regulamentul Organic (diferenţierile redacţionale între cele două Regulamente sunt nesemnificative) reprezintă, după unii autori, o Constituţie, apreciere menţionată de altfel, chiar în *Tratatul de la Petersburg* din ianuarie 1834, prin care s-au aprobat formal cele două Regulamente. Din păcate, prin *Tratat*, se deroga de le regimul juridic stabilit în Regulamente pentru alegerea Domnitorului, cele două puteri hotărând ca primii doi domnitori să fie numiţi de către ele: în Muntenia, de către Rusia, iar în Moldova de către Turcia.[5] Sunt numiţi Al. Ghica în Muntenia şi Mihail Sturza în Moldova.[6]

Regulamentele Organice se deosebesc prin conţinutul lor de constituţiile adoptate în aceeaşi perioadă în Europa Apuseană după modelul Constituţiei franceze. Astfel, în

---

[1] Articolul 5 al Tratatului prevede: „în consecinţă, ele (Principatele, n.n.) se vor bucura de libera exercitare a cultului lor, de o siguranţă perfectă, de o administraţie naţională independentă şi de o deplină libertate a comerţului" (a se vedea *C. Ionescu,* Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 2000, p. 135).

[2] A se vedea: *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional român, Bucureşti, 1927, p. 180; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol. I, Bucureşti, 1944.

[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 416.

[4] „Regulamentul Organic nu este un aşezământ impus de ruşi; Ruşii n-au schimbat decât unele puncte. Cei mai cuminţi boieri ai noştri au lucrat la acest regulament: pentru Moldova, Conachi, poetul (secretar a fost Aga Gheorghe Asachi), pentru Muntenia, Barbu Ştirbei. Nici n-ar fi putut Ruşii să cunoască împrejurările ţării atât de bine, încât să stabilească în Regulamentul Organic clauze care se aplică atât de potrivit vieţii noastre din ambele ţări" (*N. Iorga*, op. cit., p. 22).

[5] *Gh. Petrescu, D. Sturza*, op. cit., p. 338.

[6] În 1841 Al. Ghica este înlăturat datorită unor divergenţe cu Adunarea Obştească, în locul lui fiind ales de Adunarea Obştească Extraordinară în 1842, Gh. Bibescu care este primul şi singurul domnitor ales potrivit dispoziţiilor constituţionale ale Regulamentului Organic.

Europa Occidentală, transpunerea în documente fundamentale a cutumei constituționale a avut ca scop, îndeosebi, curmarea abuzurilor și a tiraniei unei guvernări absolutiste, exercitată de monarhul unui stat independent, precum și înlocuirea orânduirii feudale cu cea burgheză. Spre deosebire de Europa Apuseană, în Răsărit, relațiile de producție feudale erau încă puternice față de firavele relații de producție burgheze. De asemenea, statele care își descoperiseră vocația pentru progresul constituțional de tip occidental se aflau subordonate sau integrate Porții Otomane și, în același timp, la confluența contradicțiilor politice și militare între aceasta și Rusia – ambele imperii având un regim politic autocratic, un sistem economic feudal și fiind adversare ale acțiunii politice liberale.

În aceste condiții complexe interne și externe, Principatele Românești deși erau orientate prin motivații culturale și simpatii politice către Occident, au fost nevoite să accepte compromisul cu obtuzitatea autocratică a Rusiei Țariste și a Turciei feudale. Iată de ce, Regulamentele Organice rezultate din acest compromis n-au fost croite după tiparul clasic al constituțiilor apusene (constituții liberale impuse de burghezie), fiind mai curând – așa cum apreciază prof. Drăganu – coduri constituționale și administrative decât constituții propriu-zise.[1] Într-adevăr, Regulamentele conțin, pe lângă prevederi de natură constituțională, dispoziții privind organizarea administrativă a principatelor, precum și numeroase norme procedurale pentru activitatea judecătorească. Pe lângă acestea, Regulamentele conțineau, însă, și norme juridice fundamentale referitoare la organizarea politică, constituțională a fiecărui principat. Se poate spune că o dată cu aplicarea Regulamentelor Organice, regimul constituțional românesc a căpătat conotații moderne.

Interesant pentru o analiză mai nuanțată a poziției Principatelor Române așezate la confluența intereselor marilor puteri din acea vreme, este faptul că Rusia și Turcia, două imperii bazate pe structuri politice și relații de producție feudale, erau de acord să introducă în cele două state românești principii constituționale liberale. Acest fapt se datorează politicii acestor două imperii de a „îmbuna" puterile europene (având sisteme constituționale de esență liberală).

Principatele au avut de câștigat pendulând cu diplomație între interesele marilor puteri. În orice caz, atracția, încă din acea vreme, a boierimii liberale pentru modelul constituțional occidental, era evidentă. Se poate spune fără teamă de a greși, că modernizarea constituțională a celor două Principate Române s-a înfăptuit în legătură directă cu teoria și practica constituțională ale Europei Occidentale.

Unul dintre principiile constituționale fundamentale introduse de Regulamente este cel al separației celor trei puteri. Puterea legiuitoare se încredințează Obștești Adunări (parlamentul) și Domnitorului, puterea executivă revine Domnitorului, iar puterea judecătorească, instanțelor de judecată cu recunoașterea unor prerogative Domnitorului, legătura între acesta și organele judecătorești fiind intermediată de Logofătul Dreptății (ministrul justiției).

Parlamentul (Obștească Adunare) era unicameral. Membrii săi erau recrutați din categoria proprietarilor funciari. În Muntenia, Adunarea – prezidată de Mitropolit – era

---

[1] *T. Drăganu*, Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1991, p. 39.

compusă din 42 membri: episcopii de Râmnic, Buzău şi Argeş, 20 boieri de rangul I şi 18 deputaţi de judeţ, plus unul al oraşului Craiova. Atât Mitropolitul cât şi cei 3 episcopi erau membri de drept. Boierii de rangul I erau aleşi prin scrutin cu majoritatea relativă dintre boierii având acest rang şi vârsta de 30 de ani. Deputaţii de judeţ erau aleşi dintre proprietarii funciari şi rezidenţi în judeţul respectiv, în vârstă de cel puţin 25 de ani. În Moldova, Obştească Adunare era prezidată de drept de Mitropolit. Membrii acesteia erau episcopul de Roman şi cel de Huşi (membri de drept), 16 boieri aleşi dintre cei având rangul de mare logofăt până la ban, inclusiv, şi din 16 deputaţi provinciali în vârstă de cel puţin 30 de ani, câte unul din fiecare judeţ.

Deşi aveau un caracter reprezentativ, cele două Adunări nu exprimau şi interesele ţărănimii, întrucât această categorie socială nu participa la alegeri datorită censului ridicat, iar potrivit normelor cuprinse în Regulamente, eligibilitatea era condiţionată de apartenenţa candidatului la unul dintre rangurile boiereşti.[1]

Mandatul reprezentativ al celor două Adunări era de 5 ani. Regulamentele au prevăzut incompatibilitatea funcţiei de ministru (logofăt) cu cea de membru al Adunării. Fiecare Adunare era constituită legal în prezenţa a 2/3 din numărul membrilor săi. Preşedintele fiecărei Adunări deţinea un vot hotărâtor prin care soluţiona cazurile de paritate. După adoptare, legile erau supuse Domnitorului spre sancţionare. Acesta avea, însă, un drept de veto, putând să refuze sancţionarea unei legi. De asemenea, Domnitorul avea dreptul de a dizolva Adunarea cu aprobarea prealabilă a Puterii Protectoare (Rusia) şi a Puterii Suzerane (Turcia).

În afara Adunării Obşteşti, cele două Regulamente Organice prevedeau constituirea în fiecare Principat a unei Adunări Obşteşti Extraordinare învestită cu dreptul de a-l alege pe Domnitor.

Adunarea Obştească Extraordinară din Muntenia era alcătuită din Mitropolit, episcopii de Râmnic, Buzău şi Argeş, 50 de boieri de rangul I, 75 de boieri de rangul II, 36 de deputaţi judeţeni, câte doi aleşi în fiecare judeţ şi 27 deputaţi ai corporaţiilor orăşeneşti. Eligibilitatea candidaţilor era condiţionată, în afara apartenenţei lor sociale şi profesionale, de vârsta minimă de 30 de ani. De asemenea, trebuiau să fie de naţionalitate română. În Moldova, Adunarea Obştească Extraordinară era constituită din 3 membri de drept (Mitropolitul şi episcopii de Huşi şi Buzău), 45 de boieri de rangul I, 30 de boieri de rangul II, 30 deputaţi ai ţinuturilor, 21 deputaţi ai corporaţiilor orăşe-

---

[1] În legătură cu reprezentativitatea celor două Adunări, în literatura noastră juridică s-a subliniat că acestea inaugurează sistemul politic modern de conducere a treburilor statului în concordanţă cu vederile reprezentanţilor stărilor sociale (*P. Câncea*, Istoria parlamentului şi a vieţii parlamentare în România, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 58), opinie criticată de prof. Drăganu (op. cit., p. 41). Considerăm că, deşi ţărănimea – pătură socială majoritară la acea dată în ansamblul populaţiei ţării – nu era reprezentată în Adunări, acestea au inaugurat totuşi procesul democratic de participare a maselor de cetăţeni la guvernare. Interesele generale cu reflecţie constituţională (modernizarea bazelor de exercitare a puterii; stabilirea unor organisme reprezentative cu caracter permanent învestite cu atribuţia de a stabili norme general-obligatorii; circumscrierea puterilor Domnitorului la anumite prerogative ş.a.) erau reprezentate nu de membrii de drept ai Adunărilor (înalţi prelaţi „păstorind" întreaga comunitate ortodoxă fără deosebire – deci şi ţărănimea) ci şi de cei aleşi. Este adevărat, criticile aduse Regulamentelor pe considerente sociale sunt justificate, dar ele nu afectează importanţa acestora din punct de vedere al organizării politice a celor două Principate.

neşti şi un deputat din partea Academiei Naţionale. Iată deci, că reprezentativitatea Adunării Obşteşti Extraordinare era mai largă decât cea a Adunării Obşteşti.

Potrivit Regulamentelor, candidatul la domnie trebuia să fie descendent (cel puţin de gradul II) al unei mari familii boiereşti. Domnitorul (Hospodarul) era ales pe viaţă. Prin urmare, instituţia domniei era: eligibilă; viageră; aristocratică.

Domnitorul era şeful puterii executive. În această calitate, printre altele, avea dreptul de a numi şi revoca din funcţie pe toţi funcţionarii statului, inclusiv pe miniştri, exercita dreptul de graţiere, acorda şi retrăgea titlurile de nobleţe ş.a. În acelaşi timp, Domnitorul exercita şi anumite atribuţii cu caracter jurisdicţional. Iniţiativa legilor revenea, de asemenea, Domnitorului.

Prin Regulamentele Organice s-a înfăptuit şi modernizarea administraţiei. Miniştrii erau recrutaţi în Sfatul (Consiliul) administrativ (Guvernul), organism învestit cu atribuţia de a pregăti proiectele de lege, ca şi cu cea de a asigura buna administrare a activităţii interne a fiecărui Principat.

Cele două Regulamente reglementau, de asemenea, şi organizarea armatei naţionale. Potrivit Regulamentelor, activitatea de judecată era înfăptuită de Înalta Curte de Revizie; Înaltul Divan; Divanurile judecătoreşti civile şi criminale cu sediul la Bucureşti şi Craiova.

După înăbuşirea revoluţiei burghezo-democratice de la 1848, prin Convenţia de la Balta Liman (1849), încheiată de Rusia cu Turcia, se revine asupra caracterului viager al Domniei, stabilindu-se că Domnitorul urma să fie numit pentru 7 ani de către Turcia şi Rusia. Tot acum se hotărăşte desfiinţarea Obşteştilor Adunări şi înlocuirea lor cu Divanuri constituite din mari boieri numiţi de Domnitor. Aceste organisme exercitau activitatea legislativă cu aprobarea Domnitorului şi a Rusiei.

Suita de acte politice şi juridice la care ne-am referit au impus de la sine introducerea în organizarea de stat a unor concepţii şi principii noi, moderne privind formele de guvernământ şi regimul politic.[1]

Secţiunea a VII-a. Reforme şi proiecte constituţionale în anul revoluţionar 1848

Revoluţia burghezo-democratică din Moldova, Ţara Românească şi Transilvania a dat un ultim mare impuls reformatorilor autohtoni, pentru a revendica Rusiei şi Turciei deziderate politice, în primul rând unirea celor două Principate, emanciparea social-economică şi a impune proiecte de modernizare a sistemului general de drept, îndeosebi a sistemului constituţional. În ceea ce priveşte Transilvania, revoluţionarii români militau pentru reforme social-economice şi politice vizând emanciparea naţională a populaţiei româneşti.

---

[1] Pentru o privire de ansamblu asupra formelor de guvernământ şi a regimului politic al Munteniei, Moldovei şi Transilvaniei în secolul al XVIII-lea şi al XIX-lea, a se vedea *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea I, Ed. Academiei, Bucureşti, 1984, p. 48-56.

§1. Programe revoluţionare şi proiecte de Constituţie

În programul politic al revoluţionarilor moldoveni elaborat la Braşov *(Principiile noastre pentru reformarea patriei)* se milita, printre altele, pentru organizarea de stat pe baza principiilor fundamentale ale revoluţiei burghezo-democratice din Franţa.[1] La rândul său, proiectul de Constituţie elaborat de M. Kogălniceanu în august 1848 la Cernăuţi, proclama Moldova „stat constituţional", bucurându-se de autonomie internă. Potrivit proiectului, puterea legiuitoare urma să se exercite de Adunarea obştească formată din deputaţi desemnaţi prin vot cenzitar, iar puterea executivă era încredinţată Domnului care beneficia de neresponsabilitate politică pentru actele sale şi îşi asocia, pe aceste acte, contrasemnătura ministrului de resort. Persoana Domnului era inviolabilă. Puterea judecătorească era încredinţată instanţelor judecătoreşti, judecătorii fiind independenţi. „Orice tribunaluri şi comisii excepţionale" erau interzise formal. În proiect se găsea o reglementare modernă a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, după modelul constituţional francez.[2]

§2. Actul constituţional de la Islaz (9-21 iunie 1848)

Proclamaţia şi Programul revoluţionarilor din Ţara Românească din 9/21 iunie 1848 au fost considerate în epocă ca o constituţie. Aşa şi a fost supusă aprobării Adunării de la Islaz şi prezentată domnului Gh. Bibescu care o şi semnează. În afară de revendicări sociale care vizau înlăturarea clasei boiereşti de la conducerea ţării şi preluarea puterii de către burghezie, modernizarea administraţiei, actul constituţional prevedea introducerea în organizarea de stat a principiului reprezentativ, pe baza căruia urma să se constituie o Adunare Generală formată din reprezentanţi ai tuturor stărilor sociale, alegerea pentru 5 ani a unui Domn, candidatura nefiind condiţionată de o origine social-aristocratică.

§3. Programul de revendicări naţionale prezentat Adunării populare de la Blaj (2-14 mai 1848)

Printre principalele revendicări social-economice şi politice ale mişcării revoluţionare din Transilvania, menţionăm doar acelea privind accesul populaţiei româneşti – în trecut considerată „naţiune tolerată" – în Dietă (parlament) proporţional cu ponderea ei numerică în ansamblul locuitorilor. Prin modul de constituire şi organizarea propriu-zisă, ca şi prin importanţa fundamentală a problemelor pe care era chemată să le dezbată, Adunarea Naţională de la Blaj avea un pronunţat caracter reprezentativ, hotărârile sale fiind, totodată, rezultatul unor consultări referendare. De aceea, Adunarea naţională a avut un caracter constituant. De altfel, ea însăşi cerea adoptarea unei Constituţii a Transilvaniei care să consacre principii burgheze.[3]

---

[1] *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 135.

[2] A se vedea, pe larg, *V. Şotropa*, Proiectul de constituţie al lui Mihail Kogălniceanu din 1848 în contextul ideologiei revoluţionarilor din Ţările Române, în Anuarul Institutului de istorie şi arheologie, 1973, p. 229 şi urm.

[3] *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 139.

Ca o concluzie ce se poate desprinde din evoluția constituțională a țărilor române la sfârșitul secolului al XVIII-lea și în prima jumătate a secolului al XIX-lea, menționăm că, în afară de Așezămintele fundamentale prezentate, a existat un mare număr de proiecte de constituție, programe, memorii de reforme a organizării statului, petiții de drepturi care au tins să inspire, să faciliteze ori să obțină aplicarea unor soluții de modificare a raporturilor sociale și de reorganizare modernă a statului prin introducerea unor instituții politice consfințite juridic, rezultate din gândirea și practica constituțională ale Europei Occidentale din acea vreme. Aceasta demonstrează, indubitabil, deschiderea națiunii române, încă din această perioadă, spre civilizația europeană, integrarea Principatelor, prin mințile luminate ale marilor iubitori de neam și iscusința lor de a naviga între Rusia și Turcia, în procesul european de modernizare a teoriei și practicii constituționale[1].

Secțiunea a VIII-a. Convenția de la Paris (7 august 1858)

După valul revoluționar din 1848, care a zguduit întreaga Europă Centrală și Răsăriteană, statele din această zonă, în special marile puteri, preocupate de propriile probleme sociale, au adoptat o atitudine rezervată față de urmările reprimării brutale a Revoluției române de către Rusia și Turcia. Încurajată de pasivitatea marilor puteri dezinteresate pentru moment față de soarta Principatelor, Rusia, prin politica sa expansionistă, împotriva Turciei – Puterea suzerană a acestora – urmărea să obțină accesul la Bosfor și să cucerească Constantinopolul. Principatele Române figurau pe harta de război ca teritorii ce urmau a fi, de asemenea, cucerite, sau cel puțin controlate.

În 1853 izbucnește un nou război între Rusia și Turcia încheiat prin Tratatul de la Paris din 30 martie 1856, care stabilește, printre altele, un nou statut internațional al Principatelor Române.[2]

Potrivit art. 22 din Tratat, Principatele Valahiei și Moldovei urmau să se bucure în continuare, sub suzeranitatea Porții și sub garanția colectivă a Puterilor Garante, de privilegiile și imunitățile pe care ele le posedau în trecut. Garanția fiind colectivă, este evident că niciuna dintre Puterile Garante nu putea exercita vreun drept care ar fi presupus amestecul în treburile interne ale acestora. Sublima Poartă se angaja să respecte și să mențină Principatelor „o administrațiune independentă și națională, precum și deplină libertate de cult, de legislațiune, de comerț și de navigațiune" (art. 23 din Tratat). Practic, se deschidea perspectiva unirii celor două Principate.

Din punct de vedere constituțional, ne interesează dispozițiile Tratatului referitoare la păstrarea vechilor privilegii și imunități recunoscute Principatelor de către Turcia prin capitulațiile încheiate de domnitorii Valahiei și Moldovei cu diferiți sultani. Articolul 24 din Tratat prevedea convocarea în fiecare Principat a unui Divan ad-hoc ca organ reprezentativ al „intereselor tuturor claselor societății". Aceste organisme

[1] A se vedea: *I. Vântu*, Primele proiecte de organizare a Principatelor Române, București, 1941; *V. Șotropa*, Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea, Ed. Academiei, București, 1976, p. 19.

[2] A se vedea, pentru detalii: Unirea Principatelor și Puterile Europene, Ed. Academiei, București, 1984, p. 80-99; *I. Vântu, G.G. Florescu*, op. cit., p. 70-92.

erau învestite cu atribuţia de a exprima voinţa populaţiei în ceea ce priveşte stabilirea definitivă a organizării politice şi de stat a celor două Principate.[1]

În afară de caracterul de organism reprezentativ, Divanurile ad-hoc aveau vocaţia unor adunări constituante, deoarece hotărârile ce urmau să le adopte aveau un caracter fundamental, exprimând pe plan juridic principiul autodeterminării, potrivit căruia reprezentanţii aleşi ai poporului urmau să decidă organizarea definitivă a Principatelor, inclusiv – aşa cum de altfel s-a şi întâmplat – hotărârea poporului român de a se uni într-un singur stat sub numele de România. Cele două Divanuri s-au pronunţat fără niciun echivoc pentru Unire.

Potrivit art. 23 din Tratatul din 30 martie 1856, s-a constituit paralel cu Divanurile ad-hoc o Comisie specială reprezentând Puterile Garante şi Turcia, însărcinată cu misiunea de a examina situaţia din Principate şi de a propune bazele viitoarei lor organizări politice. Comisia respectivă a întocmit un raport privind constatările sale, în care a inclus şi „opiniunea emisă de ambele Divanuri", adică rezultatele votării. Raportul respectiv va fi prezentat Convenţiei de la Paris din 7 august 1858, care inaugurează un nou ciclu constituţional.

Principalele caracteristici ale noului ciclu constituţional constau în accentuarea luptei pentru autonomie a celor două Principate Româneşti şi modernizarea structurilor de guvernare pe baza modelului constituţional al statelor din Apusul Europei.[2] Este o perioadă fructuoasă folosită cu abilitate politică şi diplomaţie de noua generaţie de boieri români pentru a scoate cele două state româneşti de sub influenţa Rusiei şi a Turciei, atât cât permitea raportul de forţe ale marilor puteri din acea epocă.

Pe parcursul ciclului constituţional respectiv, Principatele Române au acţionat, practic, prin aceleaşi mijloace, au recurs la aceleaşi instrumente constituţionale pentru a grăbi unirea lor într-un singur stat. Se constată, de asemenea, accentuarea modernizării constituţionale, îndeosebi prin consolidarea aplicării principiului separaţiei puterilor.

Prevederile Convenţiei echivalează cu dispoziţiile unei veritabile Constituţii a Principatelor Române, deşi ea este un act internaţional.[3]

Potrivit Convenţiei de la Paris, Principatele Române beneficiau de un statut de deplină autonomie internă în condiţiile stabilite în vechile Capitulaţii şi se aflau sub garanţie colectivă a Puterilor semnatare, Turcia continuând să fie Putere suzerană.

Organizarea de stat a Principatelor era stabilită potrivit principiului separaţiei puterilor: puterea legislativă era încredinţată Domnului, unei Adunări Elective şi Comisiei Centrale de la Focşani (comună pentru cele două Principate); puterea executivă se exercita de către Domn/Hospodar; puterea judecătorească era exercitată în numele Domnului de către magistraţi numiţi de acesta.[4]

---

[1] Articolul menţionat prevedea că „Sultanul făgăduieşte să convoace de îndată, în fiecare din cele două provincii, un divan ad-hoc, alcătuit astfel încât să constituie reprezentarea cea mai exactă a intereselor tuturor claselor societăţii. Aceste divane vor fi chemate să exprime dorinţele populaţiilor cu privire la organizarea definitivă a Principatelor".

[2] *A. Stan*, Putere politică şi democraţie în România. 1858-1918, Ed. Albatros, Bucureşti, 1995, p. 9 şi urm.

[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 423.

[4] „Cuza Vodă se vădeşte hotărât să asigure tranziţia de la regimul politic absolutist, la acela convenţional al separării puterilor statului" (*A. Stan*, op. cit., p. 23).

Proiectele legilor de interes comun erau pregătite de Comisia Centrală de la Focșani și votate de cele două Adunări Elective.

Proiectele legilor de interes special pentru fiecare Principat erau pregătite de Domn și votate de Adunarea Electivă respectivă. O deosebită importanță prezintă art. 37 din Convenție, potrivit căruia „legile de un interes special pentru fiecare principat nu vor fi întărite de hospodar decât după ce vor fi comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a prețui de sunt potrivite cu dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni". Practic, se instituia un organism și mecanismul corespunzător de verificare a constituționalității legilor. Este prima dispoziție legală din istoria dreptului românesc referitoare la controlul politic al constituționalității legilor. Atragem atenția că, la acea vreme, doar în Franța se instituise un asemenea control politic al constituționalității legilor, exercitat, însă, de Senat. Comisia Centrală, deși exercita puterea legislativă împreună cu Hospodarul și Adunarea Electivă, nu avea decât atribuția de a pregăti „legiuirile de interes comun amândurora Principatelor", urmând ca acestea să fie votate de adunări [art. 6 alin. (2)]. O altă asemănare între Comisia Centrală și actuala Curte Constituțională privește modul de desemnare a membrilor săi. Astfel, cei 16 membri ai Comisiei erau numiți câte patru de către fiecare hospodar dintre membrii Adunării și câte patru de către fiecare Adunare din rândul membrilor săi [art. 27 alin. (2)].

Mandatul Adunării Elective era de 7 ani. Legile votate de Adunarea Electivă urmau să fie promulgate de Domn care deținea însă și un drept de veto, putând să refuze sancționarea lor. Convenția de la Paris a prevăzut, de asemenea, alegerea pe viață a Domnului de către Adunarea electivă. După alegere, Domnul urma să fie învestit în această funcție de către Sultan. Pentru a-l alege pe Domn, Adunarea trebuia să se întrunească în prezența a 3/4 din membrii săi. Convenția a stabilit următoarele condiții de eligibilitate pentru înalta demnitate de Domn:

a) vârsta de 35 de ani;

b) naționalitatea valahă sau moldoveană;

c) un venit funciar de 3000 galbeni anual;

d) candidatul să aibă o vechime de cel puțin 10 ani în funcții publice sau să fi fost membru în Adunările Elective.

În ianuarie 1859, în ambele Principate este ales Domn pe viață Al.I. Cuza. Curând, între acesta și Adunarea Electivă conservatoare, precum și între aceasta și Guvern au apărut fricțiuni grave datorită programului de reforme inițiate de Cuza la recomandarea primului-ministru, M. Kogălniceanu. Acesta este motivul pentru care Domnul dizolvă Adunarea Electivă la 2 mai 1864, acțiune care echivalează cu o lovitură de stat.[1] Pe aceeași dată, Cuza supune unui plebiscit Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, apreciat de unii autori ca fiind prima Constituție a țării.

Chiar în preambulul Statutului se stipulează că Convenția de la Paris „este și rămâne legea fundamentală a României" și că acesta constituie un „act adițional al Convențiunii". Prin Statut se operează o schimbare esențială în conținutul puterii legislative și în modalitatea de exercitare a acesteia. Astfel, se optează pentru o organizare bicamerală a parlamentului. Adunării Elective i se adaugă o „Adunare Ponderatrice"

---

[1] Dizolvarea Adunării legislative echivalează, de fapt, cu instituționalizarea unui regim politic personal, a domniei personale (a se vedea și *A. Stan*, op. cit., p. 30).

(Senatul). Potrivit art. 2 din Statut, puterea legiuitoare se exercita colectiv de Domn, Adunarea Ponderatoare şi de Adunarea Electivă.

Iniţiativa legislativă revenea Domnului, proiectele fiind elaborate cu sprijinul Consiliului de Stat. După definitivarea proiectului, acesta era supus de şeful statului celor două camere legislative spre dezbatere şi adoptare. Proiectele de lege, cu excepţia bugetului de venituri şi cheltuieli, erau votate de Adunarea Electivă, urmând a fi apoi supuse Corpului Ponderator învestit prin art. 13 cu prerogativa de a „preţui dacă este compatibil cu dispoziţiunile constitutive ale noii organizaţiuni". În acest fel, a doua cameră putea exercita un control politic (preventiv) al conformităţii proiectelor de lege votate de Adunarea Electivă cu „dispoziţiile constitutive ale noii organizaţiuni" a statului.

De fapt, Statutul preciza expres că „dispoziţiunile constitutive ale noii organizaţiuni a României sunt sub ocrotirea Corpului Ponderatoriu". La sfârşitul fiecărei sesiuni, camera superioară a Parlamentului putea propune şefului statului îmbunătăţiri ale diferitelor ramuri ale administraţiei publice. Dacă propunerile respective erau însuşite de Domn, acesta le trimitea Consiliului de Stat cu recomandarea de a le transpune în proiecte de lege.

Dacă proiectul de lege aprobat de Adunarea Electivă era respins de Corpul Ponderator, acesta era trimis Consiliului de Stat spre o nouă dezbatere. Noul proiect nu putea fi promovat Adunării Elective decât în a doua sesiune a acesteia.

Dacă un proiect de lege votat de Adunarea Electivă era aprobat fără modificări de Corpul Ponderator, era supus sancţiunii Domnului. În cazul în care proiectul de lege adoptat de Adunarea Electivă fusese amendat în Camera Superioară, prima cameră relua dezbaterile asupra acestuia cu amendamentele propuse. Dacă amendamentele erau aprobate în a doua dezbatere a Adunării Elective, proiectul respectiv era supus sancţiunii Domnului.

Membrii Adunării Elective urmau a fi desemnaţi prin alegeri. În schimb, membrii Corpului Ponderator se împărţeau în două categorii:

a) membri de drept (mitropolitul ţării; episcopii eparhioţi; primul preşedinte al Curţii de Casaţie; cel mai vechi dintre generalii armatei în activitate);

b) 64 de membri numiţi de Domn, 32 dintre aceştia fiind numiţi dintre personalităţile remarcabile în diferite domenii de activitate şi care aveau o mare experienţă în domeniul respectiv. Cealaltă jumătate provenea dintre membrii consiliilor generale ale districtelor, fiind numit câte unul din fiecare judeţ.

Membrii Corpului Ponderator care fuseseră numiţi de Domn se reînnoiau în proporţie de 1/3 din doi în doi ani. Durata mandatului a rămas neschimbată.

La 11 februarie 1866 Cuza este silit să abdice şi se instituie o Locotenenţă Domnească până la desemnarea noului şef al statului. Pentru a curma luptele interne între partidele politice şi pretendenţii la tron pământeni, se optează pentru oferirea tronului Principatelor Române unui prinţ străin. Prin intervenţia abilă şi stăruitoare a fruntaşului liberal Ion Brătianu, succesorul Domnului Alexandru Ioan Cuza – singurul Domn pământean al celor două Principate Unite – este desemnat, în urma unui plebiscit, prinţul Carol de Hohenzollern, care acceptă tronul sub numele de Carol I. La scurtă vreme, noul Domn promulgă o constituţie care marchează începutul celui de al patrulea ciclu constituţional.

Capitolul II
Monarhia constituțională (parlamentară) 1866-1938. Constituțiile democratice

Secțiunea I. Considerații preliminare

Constituția adoptată în 1866 a inaugurat un nou ciclu constituțional în istoria politică a poporului român. Caracteristica sa cea mai importantă, după părerea noastră, constă în racordarea deplină a structurilor de guvernare românești modelului apusean de conducerea politică.

Cât de potrivite erau aceste noi structuri realităților politice și economice ale poporului nostru, temperamentului său și psihologiei sale, culturii sale politice, reprezintă o altă problemă, asupra căreia nu insistăm mai mult decât evocând conținutul unei scrisori adresate principelui Carol I de către o persoană din anturajul Împăratului Ludovic Napoleon, care avusese un rol principal în alegerea succesorului lui Cuza. Scrisoarea se referă la caracterul prea liberal al Constituției din 1866 căruia îi lipsea „un mic grăunte de absolutism", mai potrivit firii sufletești a românilor decât marile idei liberale.[1]

Așa cum aprecia marele istoric A.D. Xenopol, „Constituția din 1866 era fără îndoială cea mai liberală din Europa. Luată după cea belgiană, ea o depășea în unele priviri. Un așezământ însă nu poate să se implânteze într-o țară care nu este pregătită, prin mintea ei, a-l primi; el poate să deștepte și să grăbească pregătirea acestor minți; dar până să se îndeplinească lucrul, va fi o discordanță între starea de fapt și îmbrăcămintea juridică".[2]

Constituția are marele merit că a consacrat într-o formă juridică fundamentală instrumentele democratice de guvernare și, mai ales, că a consolidat autonomia de fapt a celor două Principate Românești.

Introducerea regimului parlamentar democratic, consfințirea unei game largi de drepturi și libertăți publice, proclamarea principiului separației puterilor, consacrarea monarhiei ereditare, modernizarea, în lumina principiilor constituționale a întregii administrații publice centrale și locale, reprezintă trăsături definitorii ale ciclului constituțional respectiv.

Inițial, ciclul constituțional a reflectat ideile politice și concepțiile filozofice întemeiate pe liberalismul clasic, în care accentul cădea pe individ, pe inviolabilitatea și caracterul sacru al proprietății, pe rolul redus al statului în viața socială. Între acești parametri s-a derulat ciclul constituțional până la adoptarea Constituției din 1938.

---

[1] A se vedea *A.D. Xenopol*, Istoria partidelor politice în România, Ed. Albert Baer, București, 1910, p. 457.

[2] Ibidem, p. 546.

Legea fundamentală din 1923 a preluat principiile constituționale ale Așezământului din 1866, dar le-a conferit o nouă platformă de aplicare, întemeiată pe concepția neoliberalismului.[1] Potrivit acestei concepții, nu individul ocupă locul central în desfășurarea vieții sociale, ci statul devenit „statul-antreprenor". Această nouă concepție s-a repercutat asupra conținutului și formelor de manifestare ale ciclului constituțional respectiv, facilitând poate, printr-un paradox, calea degenerării sale și a apariției unui nou proces ciclic.

Ciclul constituțional a parcurs un proces ascendent, al cărui punct culminant l-a constituit Legea fundamentală din 1923. După adoptarea Legii fundamentale din 1923, s-a produs o dezvoltare accentuată a tuturor factorilor instituționali de putere, un reviriment al legislației cu caracter unificator la nivelul întregii țări. A fost, de asemenea, impulsionată dezvoltarea social-economică a țării, a culturii naționale. Viața partidelor politice a cunoscut un progres remarcabil. În întreaga viață social-politică, economică, culturală se înregistrează progrese deosebite. Pe plan juridic trebuie menționată vasta activitate a parlamentului pentru unificarea legislativă a României întregite. Opera legislativă realizată în perioada interbelică este remarcabilă, poate și datorită unei strălucite generații de juriști și oameni politici. Niciodată România nu a avut atât de mulți și de eminenți juriști – dascăli, magistrați, avocați, ca în perioada interbelică.

După revenirea în țară a lui Carol al II-lea și „detronarea" de către acesta a fiului său minor, Mihai, căruia i-a conferit, în schimb, titlul de „Mare Voievod de Alba Iulia", se înregistrează începutul unei bătălii constituționale între Regele Carol al II-lea și unii lideri politici, îndeosebi Iuliu Maniu, președintele Partidului Național Țărănesc, miza fiind supremația în stat a monarhului sau continuarea democrației parlamentare, controlate însă de partidul respectiv. În viața politică încep să se manifeste unele semne clare ale unor disfuncționalități generate, în parte, de partidele politice, ca și de ineficiența unor mecanisme constituționale de exercitare a puterii, îndeosebi în ceea ce privește raporturile între guvern și Rege. Cu toate acestea, regimul politic își conservă caracteristicile sale parlamentare.

Parlamentul este în continuare raționalizat, lupta pentru putere ducându-se în principal nu între legislativ și executiv, ci între Rege și primul-ministru, devenit Președintele Consiliul de Miniștri.

Spre sfârșitul anului 1937, puterea executivă căpătase deja preponderență față de puterea legislativă. Ultima parte a ciclului constituțional a înregistrat un regres evident al forțelor politice legat de democrația parlamentară, manifestat, între altele, prin incapacitatea acestora de a face față ascensiunii mișcării politice de dreapta care amenința prin violență și persuasiune naționalistă și religioasă să acapareze puterea în stat.

Secțiunea a II-a. Constituția din 1866

Constituantul din 1866 nu a ținut seama de tradițiile constituționale românești și a elaborat o Constituție care este, practic, o traducere fidelă a Constituției Belgiei din 1831. Constituția a stabilit următoarele principii:

---

[1] Pentru o analiză detaliată a neoliberalismului asupra vieții politice românești, a se vedea *D. Hurezeanu*, Grila liberală a modernizării politice a României după primul război mondial, Societate și cultură nr. 1/1996.

a) principiul suveranității naționale (art. 31);
b) principiul monarhiei ereditare (art. 82);
c) principiul inviolabilității monarhului (art. 92);
d) principiul guvernării reprezentative (art. 31);
e) principiul responsabilității ministeriale (art. 92);
f) principiul separației puterilor (art. 32; art. 35; art. 36);
g) principiul rigidității Constituției (art. 129);
h) principiul supremației Constituției (art. 128).[1]

O privire generală asupra Constituției justifică aprecierea că aceasta a marcat introducerea definitivă a instituțiilor de guvernare de tip reprezentativ în organizarea de stat a României. Așa cum s-a afirmat recent în literatura noastră istorică, Constituția din 1866 a contribuit la „alinierea" României lângă țări înaintate ale vremii, cel puțin în privința „proclamării" principiilor fundamentale ale sistemului ei constituțional.[2] Cu toate acestea, prin sistemul electoral introdus, bazat pe un cens de avere ridicat, ca și prin stabilirea a patru colegii electorale, față de cele trei prevăzute în proiect, Constituția din anul 1866 corespundea intereselor păturilor sociale privilegiate – marilor moșieri conservatori și vârfurile burgheziei liberale. Acestea erau interesate să-și conserve puterea, chiar dacă între ele se purtau aprige confruntări parlamentare.[3]

Proiectul Constituției a fost întocmit de către o comisie a Consiliului de Stat care a prelucrat un proiect mai vechi pregătit de Comisia Centrală de la Focșani, în urmă cu șapte ani. După ce proiectul Constituției a fost definitivat de Consiliul de Stat și aprobat de către guvern (Consiliul de Miniștri), a fost prezentat în numele Locotenenței Domnești, instituite după abdicarea principelui Al.I. Cuza, noii Adunări Elective constituită cu puțină vreme în urmă.

Proiectul a fost dezbătut în Adunarea Electivă și votat de aceasta, fără a fi însă supus și discuției în Senat – al doilea for legislativ. Datorită acestei omisiuni, în istoriografie se consideră că Așezământul fundamental din 1866 a fost adoptat printr-o procedură neconstituțională.[4]

Constituția a reflectat condițiile social-economice și politice ale țării existente în acea vreme prin prisma doctrinelor și a intereselor celor două partide politice ce își disputau în parlament puterea și influența politică: conservatorii și liberalii.

Paradoxal, majoritari în Adunarea Electivă, dar ponderați și chiar timizi în fața adversarilor lor de partid, liberalii nu au reușit să se impună în procesul de definitivare a proiectului constituțional. Indiferent însă de conjunctura politică în care a fost adoptată, de interesele social-economice pe care le-a favorizat și le-a reprezentat ca interese generale ale societății românești, Actul fundamental al țării a avut un rol pozitiv în consolidarea instituțiilor burgheze și a statului național creat în 24 ianuarie 1859.[5]

---

[1] *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional român, București, 1927, p. 229, 230. Pentru o privire de ansamblu a conținutului Constituției, a se vedea *G.G. Meitani*, Studie asupra Constituțiunei Românilor sau explicarea Pactului nostru fundamental de la 1 iulie 1866, București, 1880.

[2] *D. Berindei*, Societatea românească în vremea lui Carol I (1866-1876), Ed. Militară, București, 1992, p. 112. A se vedea și A. Stan, Putere politică și democrație în România. 1858-1918, Ed. Albatros, București, 1995, p. 40-47.

[3] *T. Drăganu*, Începutul și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Dacia, Cluj, 1991, p. 181-189.

[4] *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, Ed. Academiei, București, 1987, p. 67.

[5] *Gh. Platon*, Istoria moderna a României, București, 1985, p. 209.

Merită a fi remarcat, înainte de toate, faptul că în Constituție nu se face nicio referire expresă la raporturile de suzeranitate între statul român și Imperiul Otoman. România se prezenta la acea vreme – datorită în primul rând, domnitorului Cuza și guvernanților patrioți pe care acesta s-a bazat timp de șapte ani – ca un stat suveran,[1] și nu ca o „parte integrantă" a Turciei, așa cum pretindea aceasta.[2]

În ansamblul întregii Constituții, o importanță fundamentală o are art. 1, potrivit căruia „Principatele Unite Române constituie un singur stat indivizibil, sub denumirea de România". Constituantul a consacrat astfel, la nivel de principiu fundamental, actul politic al Unirii din 24 ianuarie 1859, întărind, prin voința suverană a reprezentanților națiunii în Adunarea Electivă, caracterul unitar al statului. Potrivit articolului respectiv, orice tendință separatistă a celor două teritorii românești unite în ianuarie 1859, putea fi considerată neconstituțională.

Mai mult, același articol consacra în termeni constituționali denumirea de România ca sinteză statală a unirii Principatelor Române. De asemenea, s-a statuat că România este un stat indivizibil, al cărui teritoriu era declarat inalienabil, ceea ce, pe de-o parte, tindea să confere caracterul suveran al statului român, iar pe de altă parte, se punea o stavilă împotriva Turciei de a mai negocia cu alte puteri pe seama teritoriului statului român.

Titlul II al Constituției, intitulat sugestiv Despre drepturile românilor, avea o importanță socială și politică fundamentală, întrucât proclama – este adevărat, într-o manieră formală, declarativă – drepturile de esență democratică în acea vreme. Exercitarea drepturilor și libertăților constituționale a avut o importanță deosebită pentru dezvoltarea ulterioară a statului român, consolidând instituțiile statului, raporturile între acesta și cetățenii săi. În plus, ele au facilitat extinderea unei practici democratice de exercitare a puterii.

Constituția a proclamat, printre altele, libertatea conștiinței, a învățământului, libertatea de asociere, a presei, ca și libertatea întrunirilor. Toți românii erau declarați „egali înaintea legii și datori a contribui fără deosebire la dările și sarcinile publice". Egalitatea era întărită și de dispoziția potrivit căreia „privilegiile, scutirile și monopolurile de clasă" erau desființate, împreună cu „titlurile de noblețe străină, precum: principi, grofi, baroni și alte asemenea", considerate contrarii și „vechiului așezământ al țării".[3]

Articolul 19 din Constituție consacra proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra statului ca fiind sacre și inviolabile. Constituția a consacrat principiul

---

[1] În Constituție există unele prevederi de natură a limita sau îngrădi suveranitatea statului român dar acestea nu au avut o importanță hotărâtoare. Ne referim îndeosebi la limitarea indirectă a șefului statului de a încheia tratate sau convenții în alte domenii decât cele necesare „pentru comerț, navigațiune și alte asemenea" (art. 93). În schimb, art. 123 prevedea că „nicio trupă străină nu va putea fi admisă în serviciul statului, nici ocupa teritoriul României, nici trece pe el decât în puterea unei anumite legi". De asemenea, domnitorul avea dreptul de a conferi decorații românești și de „a bate monedă".

[2] A se vedea, în acest sens, contraproiectul întocmit de guvernul român la proiectul actului de recunoaștere de către Turcia a Prințului Carol ca principe al Principatelor Unite Române, în Memoriile Regelui Carol I al României, vol. I, Ed. Scripta, București, 1992, p. 87-89.

[3] A se vedea, pentru detalii, *G.G. Meitani*, op. cit., p. 41-140.

separației puterilor, ca principiu fundamental de organizare și funcționare a instituțiilor statului. Astfel, puterea legislativă se exercita „colectiv de Domn și Reprezentațiunea Națională", puterea executivă a fost încredințată Domnului, care o exercita potrivit Constituției, iar puterea judecătorească, curților și tribunalelor.

Articolul 31 afirma principiul suveranității naționale și al guvernării reprezentative („Toate puterile statului emană de la națiune care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după principiile și regulile așezate în Constituțiunea de față"). Inițiativa legislativă aparține fiecărei Camere, precum și șefului statului, considerat a fi o componentă („ramură") a puterii legislative. Pentru a fi adoptată și pusă în executare, orice lege trebuia să fie „aprobată", potrivit procedurii constituționale, de către toate cele trei „ramuri ale puterii legiuitoare". Nicio lege nu putea fi supusă sancționării șefului statului decât după ce fusese votată în cele două adunări ale Reprezentanței naționale. Parlamentul – „Reprezentanța Națională" – era bicameral[1] ceea ce contravenea tradițiilor și cutumei constituționale. Opțiunea pentru păstrarea Senatului – introdus de Alexandru Ioan Cuza – s-a datorat în parte și poziției lui Carol I care a insistat pentru modificarea proiectului, prin introducerea celei de a doua camere legislative.[2] Membrii parlamentului (Adunarea Deputaților și Senatul) reprezentau națiunea, nu numai județul sau localitatea. Adunarea Deputaților – prima cameră legislativă – era compusă din deputați aleși în patru colegii electorale constituite după censul de avere a fiecărui alegător: colegiul întâi cuprindea alegătorii având un venit funciar de cel puțin 300 galbeni, colegiul II cuprindea alegătorii având un venit între 100 și 300 galbeni; colegiul III (al orașelor), cuprindea alegătorii comercianți și industriași care plăteau un impozit („o dare") de 80 lei și colegiul IV care era constituit din „toți acei care plătesc a dare către stat oricât de mică și care nu intră în niciuna din categoriile de mai sus". Mandatul deputaților era de patru ani. Senatorii erau aleși câte doi de fiecare județ în două colegii: un senator în colegiul I compus din proprietarii de fonduri funciare din județul respectiv, având un venit (din aceste fonduri) de cel puțin 300 galbeni. Celălalt senator era ales în al doilea colegiu (al orașelor) compus din proprietarii de bunuri imobile („proprietarii de nemișcătoare") având un venit mai mic decât 300 galbeni. Universitatea din București, ca și cea din Iași, erau reprezentate prin câte un senator desemnat de corpul profesoral al celor două instituții de învățământ superior. Din Senat mai făceau parte, ca membrii de drept, moștenitorul tronului, la împlinirea vârstei de 18 ani (cu drept de a vota de la împlinirea vârstei de 25 de ani), mitropoliții și episcopii eparhioți. Mandatul senatorilor aleși era de opt ani, jumătate din numărul acestora fiind reînnoit la fiecare patru ani prin tragere la sorți a unuia dintre senatorii din fiecare județ. Condițiile de eligibilitate pentru Adunarea Deputaților au fost stipulate în art. 66 și, respectiv, pentru Senat, în art. 74 din Constituție. Spre a fi eligibil în prima cameră, candidatul trebuia:

a) să fie român din naștere sau să fi primit marea împământenire;
b) să se bucure de drepturile civile și politice;
c) să aibă vârsta de 25 de ani împliniți;
d) să aibă domiciliul în România.

---

[1] Proiectul constituției a prevăzut un parlament unicameral.

[2] A se vedea, în acest sens, Memoriile Regelui Carol I al României, vol. I. Ed. Scripta, București, 1992, p. 70.

Incapacitățile electorale au fost prevăzute în Legea electorală.

Pentru a fi aleși, candidații pentru mandatul de senator trebuiau să îndeplinească, în afară de un anumit număr de voturi, următoarele condiții:

a) să fie român din naștere sau naturalizat;

b) să se bucure de drepturile civile și politice;

c) să aibă domiciliul în România;

d) să aibă vârsta de 40 de ani;

e) să aibă un venit de orice natură de 800 galbeni.

Față de Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, prevederile Constituției din anul 1866 referitoare la componența Senatului, erau mai democratice, întrucât șeful statului nu mai deținea prerogativa de a numi un anumit număr de senatori.[1]

În ceea ce privește șeful statului – „Domn" – Constituția a introdus două schimbări fundamentale față de situația anterioară: domnia electivă tradițională în trecutul constituțional al țării a fost înlocuită cu domnia ereditară; s-a renunțat la „domniile pământene", adică la condiția ca șeful statului să fie desemnat dintre români.[2]

Legea fundamentală stipula în art. 82 că „puterile constituționale ale domnului sunt ereditare, în linie coborâtoare directă și legitimă a măriei sale principelui Carol I de Hohenzollern Sigmaringen, din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură și cu excluderea perpetuă a femeilor și coborâtorilor lor".

Din punct de vedere al formei de guvernământ, Constituția a întărit caracterul cvasimonarhic al statului român, în favoarea căruia se pronunțaseră unele dintre fostele puteri garante ale principatelor cu un deceniu în urmă.[3] Regimul politic instituit avea un caracter parlamentar.

Domnitorul presta, la urcarea pe tron, în fața celor două camere reunite, următorul jurământ: „Jur de a păzi Constituțiunea și Legile poporului român, de a menține drepturile lui naționale și integritatea teritoriului".

Puterile șefului statului, erau considerabil mai reduse decât cele ale Principelui Cuza. De altfel, actele sale trebuiau contrasemnate de un ministru, care își asuma, prin aceasta, răspunderea pentru acest act.

Printre atribuțiile Domnului menționăm:

a) sancționarea și promulgarea legilor;

b) numirea și revocarea miniștrilor;

---

[1] Potrivit art. 7 al Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris (1858), Senatul („Corpul ponderatoriu") se compunea din: mitropoliții țării, episcopii eparhiilor; primul președinte al Curții de Casație; cel mai vechi general al armatei aflat în activitate, la care se adăugau 64 de senatori, numiți de domn (32 dintre persoanele recomandabile prin meritul și experiența lor, restul dintre membrii consiliilor generale ale districtelor și, anume câte unul din fiecare județ).

[2] A se vedea, în același sens, *D. Berindei*, op. cit., p. 115.

[3] În Protocolul nr. 6 al Conferinței de la Viena privind problemele regimului politic al Moldovei și Țării Românești, reprezentantul guvernului francez, baronul de Bourquekey aprecia că „un sistem de guvernare (al Principatelor Unite, n.n.) care s-ar apropia în cea mai mare măsură de tipul monarhic ar fi singurul care ar corespunde în întregime scopului propus". „Autoritatea supremă (adică șeful statului, n.n.) ar trebui deci, să fie ereditară, dacă voim ca ea să îndeplinească, în mod profitabil, rolul important ce i-ar fi desemnat" [a se vedea Românii la 1859. Unirea Principatelor Române în conștiința europeană (Documente externe), vol. I, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1984, p. 51-53].

c) numirea și confirmarea în toate funcțiile publice;

d) elaborarea regulamentelor necesare pentru executarea legilor, fără a putea, însă, să le modifice sau să le suspende;

e) exercitarea funcției de șef al puterii armate;

f) conferirea gradelor militare și a decorațiilor;

g) emiterea monedei naționale;

h) încheierea cu alte state a „convențiunilor necesare pentru comerț, navigațiune și alte asemenea".

Ca un segment al puterii legislative, Domnul deținea dreptul de inițiativă legislativă. Articolul 32 din Constituție prevedea că „orice lege cere învoirea a câtor trele ramuri ale puterii legiuitoare. Nicio lege nu poate fi supusă sancțiunii Domnului, decât după ce se va fi discutat și votat liber de majoritatea ambelor adunări". Domnul putea refuza sancționarea unui proiect de lege votat de cele două foruri legislative (art. 93). Constituția nu prevedea în acest sens, nici motivele care îl puteau îndreptăți pe șeful statului să refuze aprobarea (sancționarea) unei legi, nici procedura ulterioară refuzului de a sancționa legea respectivă. Prin urmare, dreptul de veto avea un caracter absolut. Carol I nu a făcut însă niciodată uz de această prerogativă constituțională.[1]

Domnul putea convoca cele două camere în sesiune ordinară, precum și în sesiune extraordinară. De asemenea, acesta, deținea dreptul de a dizolva ambele adunări, sau numai una dintre ele. Actul de dizolvare trebuia însă să prevadă organizarea alegerilor generale pentru constituirea unui nou forum legislativ. Domnul putea, totodată, să amâne lucrările camerelor pentru un termen ce nu putea depăși o lună. Amânarea nu putea fi dispusă din nou în aceeași sesiune fără consimțământul celor două camere legislative.

Caracterul constituțional al instituției Șefului Statului era pus în lumină și de art. 96 din Legea fundamentală, potrivit căruia Domnul nu avea alte puteri decât cele conferite expres prin Constituție.

În ceea ce privește formarea guvernului, Constituția se limita la stabilirea prerogativei Șefului Statului de a-i numi și revoca „pe miniștrii săi". Din art. 99 din Constituție rezultă că miniștrii puteau fi, în același timp, membri ai oricărei camere legislative, fără a avea însă și dreptul de a vota în acest caz.

Răspunderea politică a miniștrilor era asumată, în mod firesc față de Reprezentanța Națională. În afara acestei răspunderi – tipice pentru un regim politic parlamentar – miniștrii puteau fi puși sub acuzare de oricare dintre cele două camere legislative, precum și de Șeful Statului. Competența de judecată revenea, în acest caz, Înaltei Curți de Casație și Justiție în Secțiuni Unite (art. 101).[2]

Constituția nu oferă niciun indiciu referitor la faptele de care se puteau face vinovați miniștrii în exercitarea funcțiilor lor. În schimb, în Constituție se precizează că pentru crimele și delictele săvârșite de miniștri în afara exercitării funcțiilor lor, aceștia urmau a fi judecați de alte instanțe stabilite prin legi speciale. Prin aceeași procedură, miniștrii puteau fi acționați în justiție prin acțiuni civile intentate de părțile

[1] A se vedea *D. Berindei*, op. cit., p. 111.

[2] A se vedea *L. Marcu*, Evoluția democrației parlamentare din România în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, S.D.R. nr. 1/1990.

lezate. Punerea sub acuzare a miniștrilor nu se putea dispune decât cu majoritatea de 2/3 din numărul membrilor prezenți la ședința Camerei respective.

În art. 101 Constituția a statuat că parlamentul urma să adopte o lege care va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele aplicabile miniștrilor și modul de urmărire judiciară a acestora, atât în privința acuzației admisă de Reprezentanța Națională, cât și în privința urmăririi lor în justiție de către părțile lezate.

Referitor la puterea judecătorească, Constituția din anul 1866 a statuat în art. 104 că nicio jurisdicție nu se poate înființa decât numai în puterea unei legi. În același timp, era interzisă crearea oricăror curți sau tribunale extraordinare.

Pe plan local, Constituția a introdus principiul descentralizării administrative și independenței comunale (art. 107). Instituțiile județene și comunale urmau a fi organizate prin legi speciale elaborate pe baza principiului menționat.

Așezământul fundamental din anul 1866 a stabilit și cadrul constituțional al instituțiilor militare reunite în „puterea armată". Dispozițiile constituționale cuprinse sub titlul „Despre Puterea Armată" reflectau, în acest sens, mutațiile produse în caracterul statului. Este vorba de unele trăsături ale acestuia, și anume trăsături proprii statului suveran.

De altfel, la 23 octombrie 1866, Turcia recunoaște alegerea lui Carol I ca Domn al Principatelor Unite și, totodată, acceptă unirea definitivă a celor două Țări Românești într-un singur stat, emancipat de sub tutela puterilor garante.[1]

Sancționată și promulgată de Carol I la 30/12 iulie 1866, Constituția avea să stimuleze dezvoltarea rapidă a întregii vieți social-economice și politice subsumată înfăptuirii unui nou obiectiv național: cucerirea independenței depline a țării.

Constituția din 1866 a fost modificată la 12 octombrie 1879,[2] la 8 iunie 1884,[3] la 19 iulie 1917.[4]

În anul 1918 dispozițiile Legii fundamentale sunt extinse în provinciile istorice românești, unite în acel an cu țara prin voința suverană a poporului din aceste teritorii, exprimată prin instrumente constituționale.[5] Extinderea formală a Legii fundamentale

---

[1] *E. Focșeneanu*, Istoria constituțională a României, 1859-1991, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 33.

[2] S-a modificat art. 7, ca efect al art. 44 din Tratatul de pace de la Berlin din 1/13 iulie 1878. Inițial, art. 1 alin. (2) prevedea că „numai străinii de rituri creștine pot dobândi împământenirea". Prin revizuire, articolul a căpătat următoarea formulare: art. 7 – „Diferența de credințe religioase și confesiuni nu constituie în România o piedică pentru a dobândi drepturi civile și politice și a le exercita" (M. Of. nr. 232/13 din 25 octombrie 1879).

[3] S-a lărgit baza electorală prin suprimarea de fapt a colegiului I rezervat reprezentanților marii proprietăți funciare. Totodată, a fost extins dreptul de vot tuturor celor ce știau să scrie și să citească. A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, op. cit., p. 196-200.

[4] S-au revizuit art. 19, 57 și 67 în vederea creării condițiilor împroprietăririi țăranilor și acordării votului universal. Din cauza războiului, revizuirile nu au fost operate. Mai mult, urmau a fi corelate și cu alte texte constituționale rămase nemodificate.

[5] Decretul nr. 842 din 9 aprilie 1918 pentru aprobarea votului Sfatului Țării din Basarabia privitor la alipirea acesteia la Regatul României (M. Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3744 din 18 decembrie 1918 privitor la Unirea Bucovinei cu Regatul României (M. Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918); Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918 privitor la alipirea Transilvaniei la Regatul României (M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918).

este apoi completată printr-o suită de decrete-legi prin care se organizează în noile teritorii serviciile publice.[1]

O privire concluzivă asupra conținutului Așezământului fundamental din anul 1866, raportat la realitățile social-politice și economice ale Principatelor românești în acea vreme, la tradițiile constituționale ale poporului, la aspirațiile sale de organizare modernă și, nu în ultimul rând, la raporturile de forțe pe arena europeană și în Balcani în epoca respectivă – în care principatele danubiene erau sortite să joace rolul de stat-tampon între Austria, Rusia și Turcia – permite constarea că acesta a avut un rol pozitiv în dezvoltarea României.

Constituția din 1866 se depărtează de la tradiția și cutuma constituționale ale poporului nostru. În unele articole ale sale este chiar opusul acestora. O asemenea opoziție era inevitabilă deoarece, Constituția românească este aproape o copie fidelă a Constituției belgiene din anul 1831. „Constituția de la 1866 este izvorâtă dintr-o simplă operă de traducere a unei constituții apusene; ea n-are absolut nicio legătură cu trecutul nostru propriu și nu reprezintă nicio elaborare particulară nouă".[2]

„Împrumutul" sau imitarea formală a unei constituții străine, neconforme spiritului național al poporului român, realităților sociale și politice, culturii politice a claselor aflate la putere, s-a datorat generației de boieri educați în capitalele europene în spiritul concepțiilor liberale occidentale.

Aceste concepții moderne, apărute în alte condiții economice, culturale și social-politice, au fost transpuse întocmai unei țări „care a fost îngenunchiată sub jugul cel mai aspru și a trecut deodată și fără mijlocire – după cum aprecia însuși Domnitorul Carol I – de la un regim despotic la cea mai liberală constituțiune".[3]

---

[1] A se vedea Decretul-lege nr. 852 din 9 aprilie 1918 privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Basarabia (M. Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3630 din 11 decembrie 1918 privitor la conducerea serviciilor publice în Basarabia (M. Of. nr. 211 din 12 decembrie 1918); Decretul nr. 3632 din 11 decembrie 1918 privitor la instituirea conducerii serviciilor publice în Transilvania (M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918); Decretul nr. 3745 din 18 decembrie 1918 privitor la instituirea serviciilor publice în Bucovina (M. Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918).

[2] *N. Iorga*, Istoricul Constituției românești, în Noua Constituție a României, reeditată sub titlul Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1990, p. 25. Concepția lui N. Iorga este criticată de I.C. Filitti, care consideră că la baza Constituției din 1866, a stat un proiect întocmit în 1859, inspirat, este adevărat, de Constituția belgiană. A se vedea *I.C. Filitti*, Originile democrației române, în Viața românească, februarie, 1923; idem, Un proiect de constituție inedit al lui Cuza Vodă la 1863, extras din Anuarul Institutului de istorie națională din Cluj, 1929; idem, Izvoarele Constituției de la 1866 (originile democrației române), București, 1934; *A. Rădulescu*, Influența belgiană, asupra dreptului român, București, 1931; idem, Cultura juridică românească în ultimul secol, București, 1923.

[3] Scrisoare a domnitorului Carol I, publicată de Allgemaine Ausburger Zeitung în 27 ianuarie 1870 și redată de *P. Negulescu, G. Alexianu*, în Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 223.

Secțiunea a III-a. Caracterul plebiscitar și constituant al Hotărârilor de unire a provinciilor istorice românești cu România și ratificarea acestora de către statul român. Problema constituțională după Marea Unire

Cele trei revizuiri ale Constituției din 1866 nu au reușit să adapteze Pactul fundamental noilor realități istorice, sociale, economice și politice ale țării, existente la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea. Intrarea României în primul război mondial și înfăptuirea aspirației poporului român la desăvârșirea unității sale naționale și statale impuneau și mai mult cerința înnoirii Constituției în așa fel încât aceasta să fie expresia fidelă „a stării reale a nevoilor" societății românești din acea vreme și, totodată, să stimuleze procesul de dezvoltare generală a țării.[1]

Aflăm care erau două dintre aceste *nevoi*, în Mesajul Regelui Ferdinand adresat la 9 decembrie 1916 Reprezentanței Naționale, prin care monarhul sprijinea decizia Partidului Național Liberal de a înfăptui o reformă agrară precum și o emancipare politică a poporului prin înlocuirea sistemului de vot cenzitar stipulat în art. 59-63 din Constituție.[2] Liberalii aveau astfel în vedere extinderea dreptului de vot tuturor cetățenilor fără condiții restrictive de avere.

Aceste două mari reforme democratice nu puteau fi însă înfăptuite imediat deoarece trebuia mai întâi revizuită Constituția din 1866.

Ultima fază a primei conflagrații mondiale a cunoscut o puternică mișcare de emancipare națională și politică a popoarelor europene oprimate de către două dintre cele mai reacționare imperii: Imperiul Austro-Ungar și Imperiul Țarist. Dreptul de autodeterminare al națiunilor enunțat mai întâi de președintele american W. Wilson și recunoscut apoi, chiar și de guvernul sovietic prin „Declarația drepturilor popoarelor din Rusia" din 1917, nu a mai putut fi împiedicat să se afirme.

Pentru poporul român se punea în primul rând problema desăvârșirii statului național unitar. Acest proces s-a desfășurat în câteva etape distincte.[3]

---

[1] O încercare de revizuire a Constituției din 1866 în scopul realizării concordanței textului constituțional cu „starea reală a nevoilor societății românești", fusese întreprinsă, fără succes, datorită adversităților politice interne și izbucnirii războiului, în 1914. În Declarația de revizuire, întocmită de un grup de deputați și senatori, se propunea modificarea art. 19 (referitor la inviolabilitatea proprietății), precum și a art. 20 și 132 ale Pactului fundamental. Scopul acestor revizuiri era stabilirea dreptului statului de a expropria marile proprietăți agricole și de a înfăptui astfel o nouă reformă agrară în favoarea țărănimii. Se preconiza, de asemenea, o reformă democratică a sistemului electoral – practic, introducerea votului universal (pentru detalii, a se vedea *E. Popescu,* op. cit., p. 21-38).

[2] În Mesajul Regal, abil inspirat de I.C. Brătianu, Regele Ferdinand atrăgea atenția ostașilor recrutați din rândurile țărănimii și ale muncitorimii, că luptând pentru unitatea națională, luptă, totodată, pentru dezrobirea lor politică și economică.

[3] Pentru detalii de natură istorică, a se vedea: *Ș. Pascu*, Făurirea statului național unitar român, vol. II, Ed. Academiei, București, 1983; *I. Popescu-Puțuri*, *A. Deac* (coord.), 1918 Unirea Transilvaniei cu România, Ed. Politică, București, 1978, p. 592-634; *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 282-295; *I. Nistor,* Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 380-414.

Prima provincie românească care și-a exercitat dreptul de autodeterminare bazat pe trecutul său istoric, pe factori demografici, economici, culturali – și s-a unit cu România, a fost Basarabia. Astfel, în Rezoluția *Sfatului Țării,* adoptată la 27 martie 1918, se menționa că Republica Democratică Moldovenească „ruptă de Rusia acum o sută de ani și mai bine din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mama sa, România".[1] Ulterior, Rezoluția este completată printr-o hotărâre a Sfatului Țării prin care se renunță la condițiile impuse la 27 martie 1918 și se declară „unirea necondiționată a Basarabiei cu România Mare".[2]

Următorul pas este făcut de Congresul General al Bucovinei care declară la 15 noiembrie 1918 „că de la fundarea Principatelor Române, Bucovina care cuprinde vechile ținuturi ale Sucevei și Cernăuților, a făcut pururea parte din Moldova, care în jurul ei s-a închegat ca stat".[3] În consecință, Congresul hotărăște „unirea necondiționată și pentru vecie a Bucovinei în vechile ei hotare până la Ceremuș, Colaciu și Nistru cu Regatul României".[4]

Actul desăvârșirii Marii Uniri este înfăptuit prin „Rezoluția Adunării Naționale de la Alba Iulia, relativă la Unirea Transilvaniei cu România" adoptată la 18 noiembrie – 1 decembrie 1918. În document se arată că „Adunarea Națională a tuturor Românilor din Transilvania, Banat și Țara Ungurească, adunați prin reprezentanții lor îndreptățiți la Alba Iulia în ziua de 18 noiembrie 1918, decretează unirea acelor Români și a tuturor teritoriilor locuite de dânșii cu România. Adunarea Națională proclamă îndeosebi dreptul inalienabil al națiunii române la întreg Banatul cuprins între râurile Mureș, Tisa și Dunăre".[5]

Actele de unire ale celor trei provincii istorice românești cu Regatul României au fost ratificate de Regele Ferdinand prin decrete.[6] Prin ratificare, hotărârile de unire au devenit parte integrantă a dreptului public românesc. Prin fiecare dintre decretele de ratificare, factorul constituțional – Regele Ferdinand – „a luat act" de hotărârea organismelor care au decis unirea și, totodată, a declarat, în numele poporului român, unirea pentru vecie a celor trei provincii cu România. Un an mai târziu, decretele-lege emise de monarh au fost ratificate, la rândul lor, de noul Parlament al țării deschis la 20 noiembrie 1919.[7] În Mesajul Regal de deschidere a Corpurilor legiuitoare, Regele

---

[1] A se vedea *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. VIII (1913-1919), p. 1110.

[2] Ibidem, p. 1111.

[3] Ibidem, p. 1177.

[4] Ibidem, p. 1178.

[5] Ibidem, p. 1162-1163.

[6] Decretul relativ la unirea Basarabiei cu România din 27 martie 1918 (M. Of. nr. 8 din 10 aprilie 1918); Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918 pentru Unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi din Ungaria, locuite de români cu regatul României (M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918); Decretul nr. 3744 din 18 decembrie 1918 relativ la Unirea Bucovinei cu regatul României (M. Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918).

[7] Legea relativă la unirea Basarabiei cu România, promulgată de Decretul nr. 5440 din 31 decembrie 1919; Legea pentru unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei, Sătmarului și Maramureșului cu România, promulgată cu Decretul nr. 5451 din 31 decembrie 1919; Legea pen-

Ferdinand preciza că acestea au caracter constituant și că au ca scop să consfințească noile realități constituționale ale statului român.

Trebuie menționat că toate cele trei organisme care hotărâseră unirea – Sfatul Țării; Congresul General al Bucovinei și Adunarea Națională de la Alba Iulia au avut un veritabil caracter constituant exprimând voința suverană a populației de unire cu România. Înseși declarațiile de unire au fost adoptate prin votul reprezentanților tuturor claselor sociale și primite de popor cu un mare entuziasm.[1]

Hotărârile de unire au fost, de asemenea, însușite și de reprezentanții legitimi ai minorităților naționale care au făcut astfel cunoscută hotărârea lor de a deveni cetățeni loiali ai României Mari.

În Basarabia – teritoriu aflat, practic, în perimetrul frontului – Sfatul Țării a întrunit chiar din momentul constituirii sale, la 21 noiembrie 1917, fizionomia unui organ de suveranitate națională. Datorită imposibilității de organizare a alegerilor generale, Sfatul Țării a fost compus din reprezentanții desemnați pe baze democratice de către comitetele ostășești, de Congresul țărănesc la care participaseră reprezentanți ai tuturor județelor, de diverse corporații profesionale, organizații ale clerului, ale corpului didactic, baroului de avocați, ai funcționarilor publici.[2]

În acest fel, componența Sfatului Țării reflecta fidel toate straturile sociale, inclusiv minoritățile naționale (ruși, evrei, bulgari ș.a.), deputații exprimând voința suverană a întregii populații din această parte a Moldovei ruptă din trupul țării în anul 1812.

De asemenea, Adunarea Constituantă întrunită la Cernăuți la 27 octombrie 1918 a avut un caracter reprezentativ, hotărând, în puterea suveranității naționale, „unirea Bucovinei integrale cu celelalte Țări Românești într-un stat național independent". Din sânul Adunării Constituante a fost desemnat, la 27 octombrie 1918, un Consiliu Național format din 50 de membri. Organismul respectiv avea caracter reprezentativ. Așa cum arăta istoricul și patriotul bucovinean, Ion Nistor, în virtutea suveranității naționale și pe baza hotărârilor Constituantei Țării Bucovina, luate în Adunarea din 27 octombrie 1918, Consiliul Național și-a asumat puterea supremă.[3]

Consiliul Național a hotărât apoi convocarea, la 28 noiembrie 1918, a Congresului General al Bucovinei în vederea stabilirii „raportului politic al Bucovinei față de Regatul României".[4]

Congresul General al Bucovinei a avut astfel, un dublu caracter constituant; în primul rând, a întrunit prin membrii săi – reprezentanții legitimi ai populației, inclusiv ai unor minorități naționale – atributele suveranității naționale; în al doilea rând, prerogativele cu care a fost învestit – să hotărască unirea necondiționată a Bucovinei cu România – nu puteau fi atribuite decât unui organism constituant.

---

tru unirea Bucovinei cu România, promulgată cu Decretul nr. 5452 din 31 decembrie 1919 (*C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. IX-X, 1919-1920, p. 252-254).

[1] A se vedea, în acest sens: *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 287-291; *I. Popescu-Puțuri, A. Deac* (coord.), op. cit., p. 598; *I. Nistor,* Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 380-404.

[2] A se vedea, pentru detalii, *I. Nistor*, Istoria Basarabiei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 281.

[3] *I. Nistor*, Istoria Bucovinei, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 388.

[4] Ibidem, p. 393.

Adunarea Națională convocată la Alba Iulia pentru data de 1 decembrie 1918 a avut, de asemenea, caracter constituant. Însuși întregul proces de desemnare a delegaților la Adunare – care au primit mandatul precis de a vota unirea Transilvaniei cu România („credențională") este deosebit de elocventă în acest sens. Desemnarea delegațiilor s-a făcut pe baze democratice, aceștia reprezentând toate categoriile sociale. Cei 1228 de delegați au hotărât în Adunarea Națională – forum constituant întrunind și reprezentând voința suverană a întregii populații românești – Marea Unire prin care s-a desăvârșit statut național unitar român.[1]

Formarea statului național unitar român a fost consacrată internațional prin tratatele de pace încheiate după primul război mondial.[2]

Secțiunea a IV-a. Elaborarea Constituției din 1923

§1. Anteproiecte constituționale

Unirea celor trei provincii istorice românești cu România a grăbit adoptarea unei noi legi fundamentale. Oricum, era clar că după ratificarea actelor de unire și, mai ales, după consacrarea internațională a statului național unitar, cadrul constituțional din 1866, revizuit pe parcurs, nu mai corespundea noilor realități politice și naționale.[3] Treptat, ideea unei noi constituții își face tot mai mult loc. În favoarea acesteia au fost invocate mai multe argumente. Dintre acestea, menționăm următoarele:

a) Constituția din 1866 nu putea fi extinsă, printr-o simplă modificare, în noile teritorii, așa cum fusese extinsă în Dobrogea în 1884, deoarece populația din cele trei provincii istorice nu fusese reprezentată în Constituanta care adoptase Pactul fundamental în 1866;[4]

b) stringenta problemă a unificării legislative la scara întregului teritoriu național nu putea fi soluționată în cadrul constituțional stabilit în 1866. Noua constituție urma să stabilească principiile directoare ale viitoarei unificări legislative și extinderii legislației românești (penale, civile, comerciale, administrative, financiare, ș.a.m.d.) în noile teritorii naționale;[5]

c) România își asumase prin tratatele de pace angajamente formale în ceea ce privește recunoașterea și ocrotirea drepturilor minorităților naționale. Noua constituție urma să reflecte aceste angajamente;[6]

---

[1] A se vedea, pe larg, caracterul constituant și plebiscitar al Adunării Naționale de la Alba Iulia, în: Contribuții la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, București, 1980, p. 9-26; *I. Popescu-Puțuri, A. Deac*, op. cit., p. 592-625.

[2] A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Unirea de la 1 decembrie 1918 – proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social, pentru desăvârșirea unității statale și naționale, R.R.D. nr. 12/1983.

[3] *G. Alexianu*, op. cit., p. 449.

[4] A se vedea, în acest sens, și *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 55.

[5] *G. Alexianu*, op. cit., p. 450.

[6] *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1942, p. 226.

d) modernizarea organizării administrative a teritoriului național (stabilită în 1864) nu putea fi asigurată decât într-un nou cadru constituțional.[1]

Poate cel mai bine a sintetizat și argumentat cerința adoptării unei noi constituții – unitară pentru întregul teritoriu românesc – prof. de drept public, Romul Boilă în conferința sa ținută la Institutul Social Român în mai 1922. În concepția sa „alcătuirea unei Constituții unitare este cerută nu numai din motive de drept, ci și din considerații politice".[2] Într-adevăr, argumentele politice, precum și cele economice în formarea unui nou așezământ constituțional, depășeau ca importanță formalismul juridic al unor texte constituționale.

În ceea ce privește partidele politice, se poate aprecia că acestea au acceptat problema înnoirii cadrului constituțional potrivit propriilor interese și doctrine ideologice. Principalele partide – în fruntea cărora se situa Partidul Național Liberal – realizaseră un consens principial asupra necesității unei noi constituții, dar niciunul dintre ele nu accepta ideea ca o altă formațiune să-și impună discreționar punctul de vedere, concepțiile politice și economice și, mai ales, interesele de partid în procesul de elaborare a constituției.

Analiza vieții politice românești din această perioadă, raportată la problema constituțională, releva preeminența politicianismului îngust față de interesele fundamentale ale României.[3]

Problema care precumpănea nu consta în preocuparea de a elabora o constituție care să izvorască din tradițiile istorice românești, să valorifice experiența dobândită după 1866 și să reflecte spiritualitatea și temperamentul politic ale Națiunii Române, dezideratele sale reale, ci în împiedicarea ca noua constituție să fie „impusă prin abuzul de putere al vreunui partid".[4] Ideea în sine era lăudabilă, dar viza direct Partidul Național Liberal, care manevra cu abilitate viața politică, urmărind să dea țării o „constituție de partid". Acest obiectiv era, de altfel, urmărit de fiecare partid în parte prin diverse acțiuni ce vizau înlăturarea adversarilor politici.

Discuțiile sterile și partizanatul politic în jurul problemei constituționale au fost curmate de Regele Ferdinand în Mesajul tronului adresat cu prilejul deschiderii Corpurilor legiuitoare la 22 noiembrie 1922, cu acest prilej, monarhul, apreciind că acestea sunt „chemate să desăvârșească Așezământul constituțional al României întregite".[5]

---

[1] A se vedea, în acest sens, *M. Manoilescu*, Politica economică de stat și Constituția, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 240-277.

[2] *R. Boilă*, Principiile constituției noi, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 235.

[3] A se vedea, pentru detalii bazate pe mărturii, documente de arhivă, dezbateri parlamentare, lucrări de specialitate: *I. Bitoleanu*, Din istoria României moderne (1922-1926), Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 66-108; *I. Ceterchi* (coord.), Istoria dreptului românesc, vol. II, partea a II-a, Ed. Academiei, București, 1987, p. 241-243; *E. Popescu*, op, cit., p. 63-76.

[4] A se vedea *C. Stere*, Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc, Viața Românească, București, 1922, p. 25.

[5] Dezbaterile parlamentare. Adunarea Deputaților (M. Of. nr. 196 din 26 decembrie 1922), p. 1262. În legătură cu poziția Regelui Ferdinand față de jocul partidelor politice în acest dome-

Definitivarea proiectelor noii Legi fundamentale a intrat, astfel, într-o fază finală. Au fost întocmite patru anteproiecte: al Partidului Național Liberal; al Partidului Țărănesc (întocmit de prof. Stere); al prof. Boilă;[1] al prof. Berariu.[2] În afara acestor anteproiecte, au mai fost întocmite și altele, de mică importanță.[3]

Anteproiectul Partidului Național Liberal a fost dat publicității în martie 1921. Elaborat în cercul de studii al partidului, anteproiectul se întemeia, din punct de vedere al doctrinei, pe ideile neoliberalismului, în vogă în acea vreme în Europa Occidentală.[4] Printre aceste idei figurau:

a) intervenția directă și în forme tot mai ample a statului în viața economică și socială;

b) renunțarea la principiul absolut al sacralizării și inviolabilității proprietății, în favoarea garantării acesteia, concomitent cu afirmarea dreptului puterii de stat de a stabili, între anumite limite, îngrădirea proprietății prin naționalizare și expropriere; aprecierea proprietății ca o funcție socială. Cu alte cuvinte, proprietatea imobiliară nu se putea justifica decât prin utilitatea ei socială. Dacă nu își justifica utilitatea socială, proprietatea putea fi expropriată de stat. Deci, întinderea dreptului de proprietate imobiliară, îndeosebi, putea să fie stabilită prin lege;

c) considerarea, de asemenea, a libertăților cetățenești ca funcții sociale (statul garanta libertățile cetățenești dar le raporta la interesele generale ale societății. În cazul în care libertățile cetățenești intrau în conflict cu interesele de stat, puterea politică le putea restrânge). Din această concepție a rezultat prerogativa statului de a încorseta manifestarea nestânjenită a întregii game de libertăți – economice, sociale, politice – atunci când libertățile respective nu se mai justificau;

d) restrângerea parțială a libertății capitalului;

e) asumarea de către stat a unor noi responsabilități pentru apărarea „binelui comun".

Această nouă concepție poate fi rezumată la două obiective principale:

a) restrângerea puterii și prerogativelor economice și social-politice ale capitalistului sau ale marelui moșier în avantajul statului, devenit el însuși mare proprietar și deținător de capital;

b) înfăptuirea unora dintre dezideratele și cerințele sociale ale claselor muncitoare emancipate economic prin măsuri statale de protecție socială și politic prin acordarea dreptului de vot universal.

---

niu, a se vedea și *M. Rusenescu*, Problema constituțională și monarhia (1922-1927), Revista de istorie nr. 11/1977.

[1] *R. Boilă*, Anteproiect de Constituție pentru statul român întregit, Cluj, 1921.

[2] *C. Berariu*, Noua Constituție a României. Reflexiuni și anteproiect, Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1922.

[3] Conținutul acestora poate fi studiat în: *E. Popescu*, op. cit., p. 79-94; I. Bitoleanu, op. cit., p. 79-104; *G. Alexianu*, op. cit., p. 450-460.

[4] A se vedea, pe larg, *Șt. Zeletin*, Neoliberalismul. Studii asupra istoriei și politicii burgheziei române, București, 1927. În această lucrare, sociologul român face o pledoarie convingătoare în favoarea doctrinei neoliberale și a necesității așezării ei la structura construcției politice și a bazelor economice a statului burghez. În concepția lui Șt. Zeletin, concepția „statului-jandarm" proprie generației de la 1848 nu era eficientă în condițiile secolului XX. Se impunea intervenția directă nu numai în politică ci și în viața economică și socială a statului.

Potrivit noii doctrine, anteproiectul enunța unele principii noi: dreptul exclusiv al statului asupra bogățiilor subsolului și a surselor de energie; extinderea dreptului de expropriere al statului; armonizarea claselor sociale; răspunderea ministerială în general; condamnarea abuzurilor din administrație ș.a.

Anteproiectul prof. Boilă a realizat o împletire a concepției și principiilor neoliberale cuprinse în anteproiectul Partidului Național Liberal cu deziderate incluse în Rezoluția de Unire de la Alba-Iulia. Printre altele, anteproiectul avansa idei precum: o sporire a participării maselor la conducerea statului; prevenirea luptei de clasă; instituționalizarea „dreptății sociale" ca o modalitate de prevenire sau înlăturare a oricăror nemulțumiri de ordin politic, economic, social, confesional; libertatea presei; necesitatea reglementării dreptului la grevă; înlăturarea principiului separării puterii (considerat învechit) și înlocuirea sa cu principiul unității și indivizibilității acesteia; dreptul celui vătămat printr-un act administrativ ilegal de a solicita instanței repararea pagubei și anularea actului respectiv; protecția muncitorilor și organizarea acestora în sindicate; ocrotirea intereselor minorităților naționale, acordarea unei autonomii locale mai largi ș.a.

Anteproiectul întocmit de prof. Berariu era, de fapt, o compilație a celorlalte trei anteproiecte.

Anteproiectul Partidului Țărănesc a fost întocmit și prefațat cu o amplă expunere de motive de eminentul profesor de drept constituțional, Constantin Stere. A fost considerat la vremea respectivă mult mai democrat și mult mai bine realizat din punct de vedere tehnico-legislativ decât anteproiectul liberal. Întrucât Partidul Țărănesc se afla în opoziție, anteproiectul respectiv nu a putut fi, din păcate, promovat.

Anteproiectul acorda o importanță deosebită legalității și „domniei legii", garantării juridice a drepturilor și libertăților cetățenești; propunea responsabilitatea penală și civilă a tuturor agenților puterii publice; preconiza instituirea unei comisii permanente a Adunării Deputaților învestite cu atribuția de a exercita controlul asupra guvernului; instituia structura unicamerală a parlamentului; prevedea generalizarea organizării referendumului ca forme de aprobare populară a legilor votate de parlament; propunea crearea unui „Sfat Economic Superior" alcătuit pe principii de reprezentare socială și profesională, având rolul unui Consiliu legislativ ș.a.

Dincolo de asemănările și deosebirile existente între ele, cele patru anteproiecte amplu dezbătute și comentate în presa vremii, ilustrează pregnant că în elaborarea unei Constituții capătă prioritate concepțiile diferitelor grupări politice, interese proprii, de grup, partizanatele sociale, de partid.[1] Cu cât numărul de partide ce-și dispun întâietatea în elaborarea și votarea unei constituții este mai mare, politica fiind înlocuită cu politicianismul mărunt și confruntările parlamentare sterile și veninoase, cu atât constituția votată va reflecta mai palid interesele fundamentale ale unei națiuni. „O Constituție nu iese din armonia intereselor (...) ci din ciocnirea violentă a acestor interese".[2]

---

[1] A se vedea, pentru prezentarea sumară a anteproiectelor, *E. Popescu*, op. cit., p. 79-94.

[2] *Șt. Zeletin*, op. cit., p. 176.

§2. Votarea și promulgarea Constituției

Ca partid de guvernământ în cadrul unui guvern monocolor, Partidul Național Liberal și-a impus în parlament propriul proiect. De menționat că P.N.L. și fruntașul său, I.C. Brătianu, se bucurau de sprijinul monarhului.[1] Principalul partid de opoziție – Partidul Național și-a anunțat refuzul de a participa la dezbaterea și definitivarea proiectului liberal. Dezbaterile parlamentare și-au urmat cursul și, în cele din urmă, proiectul de constituție a fost votat de Adunarea Deputaților în ședința din 26 martie 1923[2]. Senatul a adoptat proiectul în ziua următoare. Noua Constituție a fost sancționată de monarh și promulgată pe data de 28 martie 1923. Potrivit aprecierii entuziaste a făuritorului ei, I.C. Brătianu, Constituția corespundea adevăratelor și marilor interese ale neamului și ale statului român.

§3. Principiile și conținutul Constituției

În literatura de specialitate s-a emis părerea că *în formă*, Constituția din 1923 era o constituție nouă, iar *în fond*, constituția veche amplu revizuită.[3] Mai aproape de adevăr este aprecierea lui Ștefan Zeletin, potrivit căreia Constituția din 1923 „indică transformarea liberalismului în forma sa opusă: aceea a neoliberalismului".[4]

Într-adevăr, unele dintre principiile de bază ale Pactului fundamental din 1866 reflectând gândirea politică din preajma revoluției burghezo-democratice de la 1848 (proprietatea sacră și inviolabilă, votul cenzitar, lipsa protecției sociale a păturilor defavorizate economic ș.a.) deveniseră anacronisme și trebuiau în mod obiectiv să fie înlăturate.

Totodată, Constituția a introdus unele dintre principiile moderne de guvernare parlamentară, fundamentate în doctrina neoliberală a vremii, și anume: intervenția puterii de stat în viața socială; limitarea proprietății individuale în interesul societății; drepturile cetățenești concepute ca funcții sociale. Includerea acestora în Constituție a fost benefică și reprezenta, de fapt, singura alternativă viabilă de organizare constituțională a unui stat de drept într-o epocă și regiune geo-politică afectate de opțiuni totalitariste de esență fascistă și marxistă.

România avea nevoie de un stat puternic, care păstrând principiile democrației parlamentare și garantând efectiv drepturi și libertăți vitale, să poată interveni cu eficiență în viața socială, să o controleze și să-și asume răspunderi concrete pentru înfăptuirea intereselor generale ale țării.

Constituția a introdus principii noi față de vechiul pact:

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *M. Rusenescu*, Problema constituțională și monarhia (1922-1927), Revista de istorie nr. 11/1977.

[2] *E. Popescu*, op. cit., p. 127-215.

[3] Ibidem, p. 59. Acest punct de vedere reia aprecierile făcute în epocă chiar de către analiștii străini (*S. Faug*, Etude sur les declarations des droits, Paris, 1939). A se vedea, în același sens: *A. Tillman-Timon*, Les influences étrangères sur le droit constitutionnel Roumain, Paris, 1946, p. 408-409; *G. Sofronie*, Curs de drept constituțional, Cartea Românească, Cluj-Sibiu, 1941, p. 89; *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 228.

[4] *Șt. Zeletin*, op. cit., p. 97.

a) consacrarea statului național unitar (art. 1);

b) înscrierea votului universal și adâncirea democrației parlamentare (art. 64);

c) instituirea senatorilor de drept (art. 61);

d) introducerea conceptului de proprietate ca funcție socială (art. 17);

e) angajamentul statului pentru protecția socială (art. 21);

f) principiul legalității și „domnia legii" ca fundament al statului, realizat prin: 1. instituționalizarea controlului judecătoresc al constituționalității legilor (art. 103); 2. instituționalizarea contenciosului administrativ; 3. declararea de ordin constituțional a dreptului de recurs în casare [art. 103 alin. (3)]; 4. inamovibilitatea judecătorilor (art. 104).[1]

Tocmai aceste noi principii constituționale deosebeau esențial Așezământul fundamental din 1923 de cel din 1866 și îi confereau conținutul și importanța unei Constituții noi.[2]

Constituția a consacrat caracterul național și unitar al statului român. Dacă Constituția din 1866 menționa doar că Principatele Unite Române constituie „un singur stat indivizibil", noua formulă constituțională a marcat un progres vădit nu numai sub aspectul redactării tehnico-legislative ci, îndeosebi, sub aspectul reflectării fidele a desăvârșirii unității naționale și de stat a României. Din vechea constituție au fost preluate caracterul indivizibil al statului și inalienabilitatea teritoriului.

În ceea ce privește drepturile și libertățile cetățenești, se poate aprecia că Așezământul fundamental a preluat prevederile Constituției din 1866 dar a adus unora dintre ele modificări substanțiale. Astfel, art. 5 a adăugat la sfera libertăților prevăzute de Constituția din 1866, dreptul la asociere. În plus, a prevăzut că de libertățile respective se bucurau toți românii, „fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie".

De asemenea, în Constituție se menționa că prin legi speciale se vor stabili condițiile în care femeile urmau să exercite drepturile politice.[3]

În general, Constituantul a fost preocupat să întărească instituțiile statului și să amplifice rolul acestuia în întreaga viață socială. Așa cum rezultă din Constituție, statul a căpătat dreptul de control și de decizie nu numai în ceea ce privește aspectele politice ale guvernării – aspect care nu a fost contestat nici în teoria constituțională, nici în practica de guvernare propriu-zisă – ci și în cele economice.

Relevante în acest sens sunt dispozițiile înscrise în art. 17 referitor la proprietate. După dezbateri furtunoase a prevalat punctul de vedere potrivit căruia statul putea restrânge proprietatea prin expropriere dacă nevoile societății impuneau aceasta. În aceeași categorie de dispoziții ce proteguiau interesele naționale ale țării, trebuie incluse și imposibilitatea străinilor de a dobândi cu orice titlu și de a deține imobile rurale în România. De asemenea, potrivit art. 19 zăcămintele miniere, precum și bogățiile de orice natură ale subsolului erau declarate proprietatea statului, ceea ce echivala cu naționalizarea acestora.

---

[1] A se vedea *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 228.

[2] Tratat de istorie a dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei, București 1987, p. 275 (se apreciază, pe bună dreptate, Constituția din 1923 ca o constituție nouă).

[3] A se vedea și *L. Marcu*, Apărarea principiilor democratice în România în perioada interbelică, S.D.R. nr. 1-2/1991.

Argumentul adus în favoarea naționalizării s-a bazat pe dreptul comunității în folosirea bunurilor de interes general și a celor a căror putere în valoare nu era asociată cu munca și priceperea individului sau, altfel spus, pe folosirea proprietății individuale în cadrul intereselor generale ale comunității.[1]

Schimbări față de cadrul constituțional din 1866 au fost făcute în Titlul III (Despre puterile statului). Noua Constituție a menținut intact principiul potrivit căruia exercitarea puterii avea un caracter reprezentativ. Constituția a menținut aceeași procedură legislativă la care participau cele două camere, Regele și Guvernul. Deși avea dreptul de inițiativă legislativă, Regele Ferdinand nu a inițiat niciun proiect de lege. Practic, Guvernul elabora proiectele de lege pe care le prezenta monarhului printr-un Jurnal al Consiliului de Miniștri. Legea votată de Camere era sancționată de monarh și publicată printr-un Decret-lege.

Constituția a păstrat organizarea bicamerală a parlamentului, în ciuda puternicelor critici aduse de Partidul Țărănesc Senatului, considerat ca un „corp străin", care contravenea tradițiilor anterioare reformei introduse de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864.[2]

Constituția a stabilit două categorii de senatori: senatori aleși și senatori de drept. Articolul 76 al Constituției din 1866 prevedea că sunt senatori de drept, moștenitorul tronului de la vârsta de 18 ani, precum și mitropoliții eparhiali, capii confesiunilor recunoscute de stat, precum și reprezentantul superior religios al musulmanilor și președintele Academiei Române. Constituția din 1923 a prevăzut în art. 73 că devin senatori de drept, foștii înalți demnitari ai statului.

Datorită art. 72 alin. (1) lit. d), practic, minoritățile naționale erau reprezentate de drept în Senat prin conducătorii confesiunilor recunoscute de stat, „câte unul de fiecare confesiune".

Prin Constituție s-a înființat un Consiliu Legislativ, a cărui menire era „să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanând fie de la puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicare a legilor" (art. 76).

Puterea executivă era încredințată Regelui, dar era exercitată în numele acestuia de către guvern, care deținea reala putere de decizie prin primul-ministru.[3]

Constituția a păstrat prerogativele largi acordate Șefului Statului prin Așezământul fundamental din 1866. Dintre acestea, două erau esențiale: dreptul de a dizolva Parlamentul și, respectiv, numirea și revocarea miniștrilor. Regele Ferdinand nu a abuzat însă de aceste prerogative, guvernarea în timpul domniei sale încadrându-se în limitele monarhiei constituționale.

În ceea ce privește puterea judecătorească, Constituția a prevăzut inamovibilitatea magistraților, întărind astfel statutul acestora. De asemenea, Curtea de Casație în Secțiuni Unite a fost învestită să judece constituționalitatea legilor.[4]

---

[1] A se vedea, în acest sens, *V.I. Brătianu*, op. cit., p. 70.

[2] În legătură cu argumentele „țărăniste" în favoarea sistemului unicameral, a se vedea: *C. Stere*, op. cit., p. 12; *V. Madgearu*, op. cit., p. 176-183.

[3] A se vedea, în acest sens, și: *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 278; *I. Bitoleanu*, op. cit., p. 102.

[4] Articolul 103 din Constituție prevedea că „numai Curtea de Casație în Secțiuni Unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt con-

O dispoziție constituțională nouă se referea la contenciosul administrativ, potrivit căruia puterea judecătorească se pronunța în legătură cu legalitatea unor acte administrative ilegale care lezau interese legitime ale particularilor sau ale persoanelor juridice.[1] Instanțele judecătorești nu aveau însă „căderea să judece actele de guvernământ, precum și actele de comandament cu caracter militar" [art. 107 alin. (5)].

În art. 122 Constituția a introdus un organism nou, cu caracter permanent – Consiliul Superior al Apărării Țării – învestit cu atribuția de a lua măsurile necesare pentru organizarea apărării naționale.[2] Înființarea organismului respectiv răspundea nu numai necesității modernizării armatei române, ci și deziderатului național de apărare și consolidare a integrității teritoriale a României întregite.

Constituția din 1923 poate fi considerată ca o constituție rigidă. Noul constituant a modificat, într-o oarecare măsură, procedura revizuirii prevăzută în art. 129 din Constituția din 1866, optând pentru „dubla strigare" la interval de 15 zile a propunerii de revizuire în cele două Camere, față de cele „trei strigări" stabilite în Constituția din 1866. Inițiativa revizuirii revenea Regelui sau oricăreia dintre adunările legiuitoare, după care Adunarea Deputaților și Senatul hotărau fiecare, cu majoritate absolută de voturi, dacă revizuirea se impunea cu adevărat. În cazul în care Camerele hotărau necesitatea revizuirii, ambele corpuri legiuitoare alegeau o comisie mixtă, care avea ca sarcină să propună textele din Constituție ce urmau a fi supuse revizuirii. Raportul comisiei era citit în fiecare adunare de două ori la interval de 15 zile. După această procedură, camerele se întruneau în ședință comună și hotărau cu majoritate de două treimi din numărul membrilor lor care anume articole urmau să fie revizuite. În urma votului, Camerele erau de drept dizolvate și organizate noi alegeri. Numai noul Parlament, în acord cu Regele, aveau competența să modifice Constituția, potrivit hotărârii Parlamentului anterior, cu privire la textele în cauză.

---

trarii Constituției. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat. Curtea de casație se va rosti, ca și în trecut, asupra conflictelor de atribuții. Dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional".

[1] A se vedea *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, 1944, p. 550.

[2] Constituția prevedea că „se va înființa un Consiliu Superior al Apărării Țării, care va îngriji, în mod permanent, de măsurile generale pentru organizarea apărării naționale".

Capitolul III
Dezvoltarea constituțională a României între 1938 și 1944

Secțiunea I. Considerații preliminare

Ciclul constituțional propus în acest capitol este circumscris, din punct de vedere cronologic, între adoptarea Constituției carliste în februarie 1938 și repunerea în vigoare cu unele rezerve a Constituției din 1923 la 31 august 1944, moment care a marcat începutul unei involuții constituționale a României (în raport cu marile principii democratice), accentuată spre sfârșitul anului 1947 de blocarea mecanismelor constituționale democratice. În cadrul acestei evoluții constituționale analizăm Pactul fundamental supus *Națiunii Române spre bună știință și învoire* de către Regele Carol al II-lea la 27 februarie 1938, precum și actele constituționale din septembrie 1940. Pactul fundamental și actele constituționale respective formează baza unor guvernări autoritare.

Guvernării democratice, întemeiată pe Legea fundamentală din 1923, i-au urmat succesiv două regimuri politice care, din punct de vedere formal, au avut un caracter autoritar, dar care, în practică, au recurs concomitent și la metode de conducere, proprii democrației tradiționale. Avem în vedere, în acest sens, îndeosebi atragerea la guvernarea țării sau consultarea în probleme de conducere statală a liderilor sau tehnicienilor partidelor politice, acțiuni interne și internaționale ale guvernelor autoritare desfășurate în paralel cu acțiuni similare ale partidelor istorice, prin care se urmărea realizarea intereselor naționale, aprobarea prin plebiscit a unor programe de guvernare ș.a. În ceea ce privește activitatea legislativă, deși aceasta se concentra, în perioada respectivă, la vârful puterii executive, decretele-legi emise de monarh și, mai târziu, de conducătorul statului, reglementau domenii sociale de interes larg, fiind benefice pentru un spectru larg de interese economice și sociale. De asemenea, se punea un accent deosebit pe principiul legalității și al supremației legii. Chiar conducătorul statului, generalul Antonescu, considera că drepturile și libertățile cetățenești erau în continuare ocrotite de Constituția care, formal, fusese suspendată în septembrie 1940.[1]

În cadrul ciclului constituțional la care ne referim, România s-a confruntat pe plan intern și extern cu fenomene de instabilitate și schimbarea sferelor de influență, fiind nevoită să-și adapteze cadrul constituțional și mecanismele de conducere politică noilor realități interne, precum și noilor raporturi între marile puteri agresoare și statele revizioniste, pe de-o parte, și statele mici, pe de altă parte. Caracteristica esențială a acestei adaptări constă în modificarea cadrului constituțional în scopul învestirii șefului puterii executive – Monarhul – și ulterior a generalului Antonescu cu prerogative foarte largi în conducerea statului.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Pe marginea prăpastiei. 21-23 ianuarie 1941, vol. I, Ed. Scripta, București, 1992, p. 134.

Cesiunile teritoriale din vara anului 1940 impuneau concentrarea și mai puternică a puterii și guvernarea forte. În aceste condiții, guvernarea generalului Ion Antonescu accentuează declinul democrației parlamentare și al monarhiei constituționale, dar nu le afectează substanța. Așa se explică faptul că atât monarhia cât și democrația tradițională au fost revigorate după 23 august 1944, din păcate doar pentru o scurtă perioadă.

Caracterul regimului politic din perioada 1938-1944 nefiind suficient de elucidat din perspectiva adevărului istoric, nu ne propunem să facem aprecieri definitive, categorice asupra naturii acestuia și a mecanismelor constituționale pe care s-a bazat guvernarea Regelui Carol al II-lea și, respectiv, a conducătorului statului, generalul Antonescu. Un lucru este însă cert: aprecierea categorică a celor două guvernări ca dictaturi – cum au fost caracterizate decenii de-a rândul – nu a avut suport real. Este adevărat că, în timpul ambelor guvernări, pluralismul politic a fost desființat (Decretul-lege nr. 1422 din 31 martie 1938) dar liderii partidelor politice istorice și-au continuat nestânjenit activitatea, unii dintre ei aflându-se chiar, în contact direct și permanent cu factorii de putere. Parlamentul a fost puternic „raționalizat" de Regele Carol al II-lea și, în final, dizolvat prin Decretul Regal nr. 3052 din 5 septembrie 1940, puterea fiind încredințată generalului Ion Antonescu, dar țara se afla pe marginea prăpastiei, la cheremul marilor puteri, cu teritoriul ciuntit în vara anului 1940, iar pe plan intern se confrunta cu ascensiunea Gărzii de Fier. Practic, parlamentul nu mai putea, obiectiv, să-și îndeplinească rolul de factor de putere.

În a doua parte a ciclului constituțional, singura alternativă la haosul politic intern și la pericolul unei noi dezmembrări teritoriale a țării, a fost întărirea guvernării forte. Mai mult, guvernarea forte a conducătorului statului a fost aprobată prin plebiscit.

În fine, unele drepturi și libertăți cetățenești au fost restrânse, dar este dreptul suveran al guvernantului de a restrânge exercițiul drepturilor cetățenești în cazuri extreme, ce pun în pericol existența statului. Unele drepturi civile și politice s-au menținut, în ciuda unor excese legionare care au afectat statutul economic și social al unor categorii etnice și au degenerat uneori în fapte incriminate de legislația penală.

Secțiunea a II-a. Constituția din 27 februarie 1938

§1. Contextul social-politic al adoptării Constituției

Partidele politice care s-au succedat la conducerea țării după anul 1923 au guvernat în cadrul Constituției, indiferent de poziția pe care au avut-o în momentul adoptării acesteia. Mai mult chiar, adversarul Constituției liberale Partidul Țărănesc – devenit prin fuziune cu Partidul Național Român, Partidul Național Țărănesc – s-a folosit de puterea ce putea să și-o asume potrivit Constituției ca partid de guvernământ și a raționalizat și mai mult parlamentul. În contextul oferit de Legea electorală din 1926, potrivit căreia partidul politic care obținea în alegerile parlamentare 40% din sufragii căpăta 50% din numărul mandatelor celor două camere, la care se adăugau printr-un calcul suplimentar alte mandate, gradul de raționalizare a parlamentului de

către un anumit partid politic era direct proporțional cu numărul mandatelor acestuia în Parlamentul țării.[1]

Treptat, guvernările devin tot mai dificile, îndeosebi datorită manifestării crizei economice care atrage după sine nemulțumiri sociale ale unor largi pături sociale. Contestându-se reciproc, acuzându-se unul pe altul de măsuri represive, dictatoriale, partidele politice proeminente – Partidul Național Liberal și Partidul Național Țărănesc – sunt tot mai mult copleșite de sarcinile conducerii.[2]

Ostil manevrelor făcute de partidele politice aflate la guvernare de a se autonomiza de influența sa, Regele Carol al II-lea lansează ideea unei revizuiri a Constituției din 1923, prin care rolul parlamentului s-ar fi diminuat și mai mult.[3] Pentru moment, Carol al II-lea intenționa să includă conducerea politicii externe a statului în prerogativele sale regale. Intenția Regelui contravenea atât art. 88 din Constituție potrivit căruia factorul constituțional avea dreptul doar de a încheia cu alte state „convenții necesare pentru comerț, navigație și alte asemenea", cât și art. 91 care prevedea că „Regele nu avea alte puteri decât acele date lui prin Constituție".[4]

Tendințele Regelui Carol al II-lea de exercitare personală a puterii politice pe baza a trei principii – autoritate, unitate și continuitate – se datorează în această perioadă și ascensiunii pe plan politic a Gărzii de Fier. Această formațiune politică era un adversar puternic pentru partidele istorice în competiția electorală. Treptat, între Rege și conducătorii Gărzii de Fier se declanșează un conflict deschis ce amenință uneori stabilitatea, și așa precară, a ordinii sociale. Pentru a bara ascensiunea Gărzii de Fier, Regele nu reușește să-și atragă de partea sa partidele politice. Practic, Carol al II-lea rămâne izolat, dar lucid. Monarhul întrevede că agravarea crizei interne amenință integritatea și independența României.

Este motivul pentru care Carol al II-lea se hotărăște să ia cârma conducerii în mâinile sale în condițiile în care cadrul constituțional, deși formal rămas intact, fusese deteriorat de politicianismul clasei politice și de lipsa de angajament ferm al șefilor celor două mari partide politice. Criza politică internă nu putea fi gestionată de parlament și guvern – autorități reprezentative –, întrucât cele două instituții politice erau subsumate jocului politic între rege și partidele politice. Este o măsură înțeleaptă și singura alternativă la haosul politic previzibil. Partidele intră într-un con de umbră, nu datorită Regelui, ci din cauza retragerii sprijinului clientelei lor politice. În plan politic, retragerea sprijinului electoratului însemna diminuarea bazei lor sociale și, implicit, scăderea legitimității acestora.

Prin Legea din 9 iulie 1934 pentru simplificarea serviciilor publice și pentru luarea unor măsuri economice sau financiare guvernul este abilitat de parlament să se implice legislativ în soluționarea „operativă a problemelor urgente"[5]. În acest fel,

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *D. Hurezeanu*, Democrația parlamentară în istoria modernă a României (1918-1938), vol. II, Societate și cultură nr. 4/1994.

[2] Practic, Carol al II-lea a căutat să învrăjbească și mai mult cele două partide istorice pentru a le putea controla și manipula mai lesne. În această tentativă s-a lovit însă de duritatea lui Iuliu Maniu.

[3] *I. Ceterchi* (coord.), op. cit., p. 254.

[4] Pentru detalii privind criza politică ce a precedat instituirii guvernării carliste, a se vedea *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 70-73.

[5] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, vol. XXII, 1934, p. 497, 498.

se introduce sistemul guvernării prin Decrete-lege emise de Rege. În următorii ani această practică se extinde foarte mult, chiar și în domeniul financiar.[1]

În campania electorală din decembrie 1937 partidele istorice nu au reușit să treacă pragul stabilit în legea electorală pentru a căpăta „prima electorală" de 50% din mandate. Regimul parlamentar se afla în primejdie, întrucât se contura imposibilitatea de a se forma un guvern cu majoritate parlamentară. Regele Carol era singurul factor politic care putea să amâne dezastrul intern, vizibil amplificat de strângerea unui cerc de fier revizionist în jurul României. Pe plan internațional, România se afla izolată în fața pericolului ce o amenința din partea vecinilor săi, pregătiți să nesocotească tratatele de pace încheiate după primul război mondial. Pe plan intern, vechile partide democratice sunt surclasate de tânăra formațiune politică, transformată din Garda de Fier în Partidul *Totul pentru Țară*. Orientarea politică a acestei formațiuni era de dreapta și avea, totodată, caracter ultranaționalist.

Încercările Regelui Carol al II-lea de a bara ascensiunea noului partid nu au fost, din păcate, sprijinite de fruntașii celor două partide istorice.

Pe data de 10 februarie 1936, Carol al II-lea instituie o guvernare autoritară *(regim politic personal).*[2] În Proclamația din 20 februarie 1938, Carol al II-lea înfățișează poporului „Noua Constituție menită să așeze temelii mai solide și mai drepte Statului nostru și să îndrumeze viața obștească pe o cale mai sigură, mai liberă și mai sănătoasă".[3] În Proclamație sunt enunțate principalele obiective urmărite: stabilirea mai bună a datoriilor și drepturilor cetățenești; sporirea autorității și independenței guvernului; mai dreapta reprezentare în parlament a țărănimii, muncitorimii și intelectualilor ș.a.[4]

Electoratul era convocat să se pronunțe prin plebiscit în legătură cu noua Constituție.[5] Articolul 100 din Constituție prevedea că indiferent de rezultatul plebiscitului, aceasta intra automat în vigoare. Rezultatul votului arată că electoratul a sprijinit deciziile Regelui Carol al II-lea (4.297.581 voturi pentru și 5.483 voturi contra). Constituția a fost promulgată prin înaltul Decret Regal nr. 1045 din 27 februarie 1938.[6]

Constituția din 27 februarie 1938 corespunde caracteristicilor unei Constituții-Statut. Caracterul regimului politic instituit de Carol al II-lea, ca și al Constituției carliste, sunt controversate. Observatorii străini, obiectivi, apreciau că „încăpățânarea lui Maniu și obstrucțiile sale antiregaliste s-au numărat printre cauzele instituirii noului regim", considerat a fi – după expresia ambasadorului britanic la București din acea vreme – instituirea unei „revoluții fără sânge" pentru ca regele să poată salva țara de un dezastru economic și social.[7] În concepția lui Carol, măsurile sale autoritare aveau un caracter vremelnic și răspundeau rezolvării crizei politice interne.

---

[1] A se vedea și *V. Avramescu*, Sistemul constituțional din România în anii 1923-1938, în Contribuții la studierea istoriei contemporane a României, Ed. Politică, București, 1980, p. 104.

[2] În aceeași zi îi informase de această decizie pe toți conducătorii partidelor politice, cu excepția Gărzii de Fier și a Partidului Național Creștin.

[3] *C. Hamangiu*, Codul general al României. Legi uzuale, partea I, vol. XXVI, 1938, p. 146.

[4] *A. Rădulescu*, Noua Constituție, București, 1939, p. 17 și urm.

[5] A se vedea Înaltul Decret regal nr. 902 din 20 februarie 1938 (M. Of. nr. 42 din 20 februarie 1938).

[6] M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938.

[7] Pentru o aprofundată analiză a regimului politic carlist și a Constituției din 27 februarie 1938, a se vedea *M. Mușat, I. Ardeleanu*, op. cit., p. 787-816.

Indiscutabil, personalitatea, temperamentul lui Carol al II-lea i-au influențat într-o anumită măsură deciziile politice interne și internaționale. Cu toate acestea, ar fi greșit să vedem în el un „dictator de tip fascist sau aventurier politic", „agent al comunității evreiești și al democrațiilor occidentale", „discipol al aristocratismului". Mai degrabă, Carol al II-lea, fără aliați interni, a optat pentru un regim politic autoritar, întrucât nu a avut de ales în fața presiunii germane și a pericolului sovietic, fiind abandonat de Occident.[1] Formula folosită de Carol în Proclamația din 20 februarie 1938 este relevantă pentru contextul politic intern și extern în care se hotărau destinele țării: „Salvarea Patriei este pentru Mine singura poruncă, care Mă îndrumează în aceste vremuri îngrijorătoare de nelinișteSufletească. Prin această Nouă Constituție se proclamă hotărât întâietatea Națiunii Române, care prin jertfele și credința sa a creat Statul nostru național". Cea mai mare parte a partidelor politice legate de sistemul democrației parlamentare (cu excepția P.N.Ț.), au fost inițial favorabile lui Carol al II-lea, colaborând chiar la guvernare. Din unele puncte de vedere, Constituția din 1938 se aseamănă cu Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 1858, adoptat de patriotul domnitor Alexandru Ioan Cuza.[2] În orice caz, ar fi o greșeală. să punem semnul egalității între guvernarea autoritară (aprobată prin plebiscit de popor) sau cel mult „dictatură autocratică" instituită de Regele Carol al II-lea și totalitarism. În România, totalitarismul a fost impus de U.R.S.S. cu concursul liderilor comuniști, îndeosebi ai celor veniți după 23 august 1944 de la Moscova.

§2. Principiile Constituției din 1938

Constituția din 1938 a instituit unele modificări, de esență, ale unor principii constituționale. Dintre acestea, menționăm:

a) accentuarea limitării factorului individual în favoarea extinderii factorilor sociali comunitari (Statul);

b) concentrarea puterii politice în mâinile Regelui (Monarhul exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională constituită pe bază corporative, profesio-

---

[1] Ibidem, p. 787. Cei doi istorici apreciază pe bună dreptate că în caracterizarea regimului autoritar al lui Carol „nu trebuie să neglijăm nici faptul că în momentul instaurării noului regim carlist opinia publică din România manifesta o mare reținere față de jocul partidelor politice și față de regimul parlamentar așa cum funcționa el atunci.

Exista, mai cu seamă, conștiința pericolelor cu care era confruntată țara și necesitatea pe care o impuneau de întărire a puterii centrale" (p. 787-788). Nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că în primul guvern prezidat de patriarhul Miron Cristea au intrat reprezentanți ai partidelor istorice ca și foștii (cu unele excepții: I. Maniu, O. Goga, B. Știrbey) prim-miniștrii, ca miniștri fără portofolii.

[2] În acest sens, a se vedea: *P. Negulescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, București, 1939, p. 65; *G.G. Mironescu,* Inovațiile Constituției din 1938, Extras din Analele Facultății de Drept din București, nr. 2-3/1939; *G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, București, 1939; *A. Ionașcu*, Constituțiunea Regelui Carol al II-lea, Extras din Analele Facultății de Drept, Cluj, 1939; *C. Rudescu*, Principiile fundamentale ale Constituțiunii Regelui Carol II, Extras din revista Fundațiilor Regale, 1939; *C. Rarincescu*, Principiul separațiunii puterilor statului în noua Constituție Română din 27 februarie 1938, Analele Facultății de Drept din București nr. 1/1939.

nale; guvernul era numit și revocat de Rege; guvernul nu răspundea politic în fața parlamentului).[1]

În privința celorlalte principii constituționale, consfințite în Legea fundamentală din 1923 (caracterul național unitar al statului; suveranitatea; controlul legalității actelor administrative ilegale; controlul constituționalității legii ș.a.), acestea au fost menținute fără nicio modificare.

Regele era declarat *Capul Statului* (art. 30). Procedura de exercitare a puterii legislative, este modificată în favoarea Regelui (art. 31). Puterea executivă capătă o deplină preponderență asupra celei legislative.[2] Guvernul, numit și revocat de Rege, își asumă răspunderea politică în fața acestuia. Monarhul era învestit cu dreptul de a emite decrete cu putere de lege „în orice privință" în perioada în care parlamentul era dizolvat, precum și în intervalul dintre sesiunile parlamentare. Decretele urmau să fie supuse adunărilor spre ratificare la proxima sesiune a acestora (art. 46).

Majoratul electoral este ridicat la 30 de ani pentru a se evita manipularea tineretului în campania electorală de Garda de Fier. Totodată, electoratul este distribuit în trei categorii, potrivit unor criterii profesionale (organizare corporatistă). Mandatul deputaților este stabilit la 6 ani în loc de 4 ani, iar cel al senatorilor, la 9 ani.

Dintre actele cu caracter legislativ prin care s-au pus în aplicare principiile Constituției, menționăm Decretul-lege nr. 1420 din 31 martie 1938 privind înființarea Consiliului de Coroană – organism consultativ – având ca sarcină să-și expună părerea, la cererea Regelui „asupra problemelor de stat de însemnătate excepțională".[3] La aceeași dată, Carol al II-lea emite Decretul-lege nr. 1422 pentru dizolvarea tuturor asociațiunilor, grupărilor sau partidelor politice.[4] În decembrie 1938, Parlamentul adoptă Legea pentru înființarea organizației politice a „Frontului Renașterii Naționale" – ca unică organizație politică în stat.[5]

În vara anului 1940 România este constrânsă de Germania și Uniunea Sovietică să accepte importante cesiuni teritoriale în favoarea U.R.S.S. și a Ungariei. În toamna aceluiași an și Bulgaria anexează teritoriul românesc situat la sud de Dunăre.[6]

Pe plan intern, regimul politic carlist pierde sprijinul acordat inițial de partidele politice. Mișcarea legionară devine tot mai puternică și se opune categoric lui Carol al II-lea pe care îl acuză de uciderea lui Corneliu Zelea Codreanu – conducătorul Gărzii de Fier – și de haosul politic intern.

Secțiunea a III-a. Actele constituționale din septembrie 1940

La sfârșitul lunii august 1940, România se afla într-o gravă criză politică internă, amplificată de izolarea ei pe plan internațional și de consecințele anexiunilor terito-

[1] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 230, 231.

[2] A se vedea și *G.G. Mironescu*, op. cit., p. 23, 24.

[3] *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi Uzuale, vol. XXVI, 1938, p. 372-373. Consiliul de Coroană a fost desființat prin Decretul nr. 3096 din 9 septembrie 1940 (M. Of. nr. 210 din 10 septembrie 1940).

[4] Ibidem, p. 373, 374.

[5] Ibidem, p. 2647.

[6] A se vedea, pentru detalii, *M. Muşat*, Drama României Mari (1940), Ed. Fundației România Mare, București, 1992, p. 61-79, 137-176.

riale ce i-au fost impuse prin concertarea presiunilor exercitate de Germania, Uniunea Sovietică și Italia.

În aceste condiții, forțele politice interne se hotărăsc să-l silească pe Carol al II-lea să abdice în favoarea fiului său, Mihai. În acest fel, răspunderea pentru dezastrul țării era trecută exclusiv pe umerii monarhului. Constrâns de partidele politice să renunțe la guvernarea autoritară, Carol al II-lea acceptă demisia cabinetului condus de patriarhul Miron Cristea (4 septembrie 1940) și îl numește în funcția de prim-ministru pe generalul Ion Antonescu.[1] În ziua următoare, suspendă Constituția din 27 februarie 1938, care constituia baza fundamentală a regimului său personal și dizolva corpurile legiuitoare.[2] Pe aceeași dată, Carol învestește pe primul-ministru cu depline puteri pentru conducerea statului și reduce prerogativele regale la un minimum de competențe decorative.[3]

Stabilirea prerogativelor regale fiind prin esență un atribut al Constituantei și nu al factorului constituțional, rezultă că procedura de reducere a acestora nu a avut un caracter constituțional. Potrivit Decretului Regal prin care prerogativele regale au fost reduse, monarhului îi reveneau următoarele atribuții:

a) era Capul Oștirii;

b) emiterea monedei;

c) conferirea decorațiilor;

d) dreptul de grațiere;

e) primirea și acreditarea ambasadorilor și miniștrilor plenipotențiari;

f) încheierea tratatelor internaționale;

g) modificarea legilor organice și numirea miniștrilor și subsecretarilor de stat (în această categorie de atribuții, includem, evident, numirea primului-ministru).

În proclamația către țară, noul prim-ministru, învestit cu depline puteri, preciza că formarea noului cabinet nu este o simplă schimbare de guvern ci o schimbare de regim politic. Pe data de 6 septembrie 1940, Carol al II-lea abdică în favoarea fiului său, Mihai, Marele Voievod de Alba-Iulia, care depune jurământul de credință față de Națiunea Română. Temeiul juridic al succesiunii la tron, în condițiile în care Constituția fusese suspendată, este Decretul-lege nr. 3064 din 6 septembrie 1940.[4]

Este interesant de observat că depunerea jurământului de credință a Regelui nu s-a făcut după procedura stabilită în Constituția din 1938. Potrivit art. 39 din Constituția lui Carol al II-lea, la suirea pe tron, Regele depunea în fața celor două corpuri legiuitoare următorul jurământ: „Jur a păzi Constituția și legile națiunii române, a menține drepturile ei naționale și integritatea teritoriului". Acest jurământ nu a fost prestat de Regele Mihai întrucât cele două corpuri legiuitoare fuseseră dizolvate iar Constituția însăși fusese suspendată. În aceste condiții, Decretul-lege nr. 3064 din 6 septembrie 1940 referitor la reglementarea succesiunii la Tronul României a Marelui Voievod

---

[1] Decret regal pentru formarea unui nou guvern nr. 3051 din 5 septembrie 1940 (M. Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

[2] Decretul regal pentru suspendarea Constituției nr. 3052 din 5 septembrie 1940 (M. Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

[3] Decretul regal pentru învestirea cu depline puteri și reducerea prerogativelor regale nr. 3053 din 5 septembrie 1940 (M. Of. nr. 205 din 5 septembrie 1940).

[4] M. Of. nr. 206 bis din 6 septembrie 1940.

Mihai de Alba Iulia, a prevăzut în art. II că Regele va depune jurământul de credință în fața Președintelui Consiliului de Miniștri, a Patriarhului Bisericii Ortodoxe a României și a primului președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție. Prin același Decret-lege s-a adoptat și o altă formulă de jurământ (art. III).

Rezultă, din aceste schimbări de procedură constituțională că urcarea pe tron a Regelui Mihai I s-a făcut în baza unui act al puterii executive și nu al Constituantei, așa cum era firesc. Prin această schimbare de procedură s-a produs o discontinuitate în regimul juridic al succesiunii la tron stabilit prin Constituția din 1866. Chiar depunerea jurământului nu era conformă uzanței, ceea ce a avut ca rezultat reducerea legitimității prerogativelor regale. Personalitățile în fața cărora s-a depus jurământul nu erau expresia puterii suverane a poporului, ci reprezentau puterea executivă, puterea judecătorească și autoritatea spirituală a Bisericii Ortodoxe Române.

Derogarea de la prevederile constituționale în ceea ce privește urcarea pe tron a Regelui Mihai este de natură a ridica semne de întrebare în legătură cu legitimitatea instituției regalității după abdicarea lui Carol al II-lea.

Prin Decretul-regal nr. 3067 din 6 septembrie 1940 pentru învestirea cu depline puteri pentru conducerea statului, prerogativele Regelui se reduc și mai mult (monarhul pierde atribuția de a modifica legile organice și de a-i numi pe miniștri și subsecretarii de stat; în schimb, este expres stipulată prerogativa de a-l numi pe primul-ministru).[1] Ulterior, prin Decretul regal nr. 3072 din 8 septembrie 1940, Regele este învestit numai cu atribuții onorifice (Cap al Oștirii; emiterea monedei; conferirea decorațiilor; primirea și acreditarea ambasadorilor; numirea primului-ministru; dreptul de grațiere).[2]

Potrivit noilor acte constituționale, Conducătorul Statului a devenit principalul factor de putere în stat.[3] Toate aceste acte au dobândit consacrarea fundamentală prin plebiscitul organizat la 2 martie 1941.[4]

În calitate de conducător al statului, primul-ministru concentrează în mâinile sale puterea executivă și cea legislativă. Cu toate acestea, Ion Antonescu nu a guvernat ca un dictator. În adoptarea unora dintre actele sale de guvernare (Decrete-legi), și l-a asociat pe Regele Mihai. De asemenea, tolerează și chiar impulsionează activitatea cvasinormală (legală) a vârfurilor organizatorice ale partidelor istorice, ca și activitatea „diplomatică" a unora dintre liderii acestora.

În ceea ce privește caracterul statului român, remarcăm declararea acestuia ca „Stat Național Legionar" (de la 14 septembrie 1940 până la 14 februarie 1941). Titulatura nu a avut însă acoperire reală în practica socială. A fost mai mult o concesie politică, formală, făcută de Ion Antonescu mișcării legionare. În fond, mareșalul Ion Antonescu a rămas fidel principiilor democrației pluraliste pe care, însă, nu le-a putut pune în aplicare.

Regimul politic autoritar condus de generalul Ion Antonescu a fost înlăturat la 23 august 1944 prin arestarea acestuia din ordinul Regelui Mihai, potrivit unui plan

---

[1] *C. Hamangiu*, Codul General al României. Legi uzuale, vol. XXVIII, 1941, p. 1552.
[2] Ibidem, p. 1557.
[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 232.
[4] Ibidem.

anterior întocmit împreună cu reprezentanții Partidului Național Liberal, Partidului Național Țărănesc, Partidului Social Democrat și Partidului Comunist Român.

Arestarea mareșalului Ion Antonescu a fost caracterizată în istoriografia românească sub diferite denumiri: „lovitură de stat", „puci de palat", „insurecție", „revoluție" ș.a. După arestarea mareșalului Ion Antonescu, România a intrat în sfera de influență a Uniunii Sovietice.[1]

[1] A se vedea, pentru detalii, *N. Baciu*, Agonia României 1944-1948. Dosarele secrete acuză, München, 1988. În ceea ce privește condițiile arestării mareșalului Antonescu, a se vedea și însemnările sale făcute în timp ce era arestat și deținut la Palatul regal, Caietele Magazin istoric nr. 1/1993.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Organizarea constituțională a României după înlăturarea guvernării autoritare a Mareşalului Ion Antonescu, până la abdicarea forțată a Regelui Mihai I

Secțiunea I. Problema constituțională după 23 august 1944

Elucidarea aspectelor teoretice şi practic-politice ale schimbării regimului politic instaurat în septembrie 1940 şi ale formării unui nou sistem de guvernare după 23 august 1944, trebuie să pornească de la cunoaşterea din perspectivă istorică a condițiilor şi realităților social-politice existente după arestarea mareşalului Ion Antonescu, a raporturilor de forțe între partidele politice, precum şi a intereselor marilor puteri aliate față de România.

După înlăturarea regimului personal (autoritar) antonescian prin lovitura de stat de la 23 august 1944, au fost adoptate o serie de acte politice şi legislative (unele de natură constituțională) care au creat un cadru nou de exercitare a puterii politice convenit de către cele patru partide componente ale Blocului Național Democratic constituit la 20 iulie 1944.[1] În Declarația de constituire a Blocului se arăta că partidele respective aveau ca scop, printre altele, înlocuirea guvernării autoritare antonesciene cu „un regim constituțional democratic, pe baza acordării drepturilor şi libertăților civile tuturor cetățenilor țării".[2]

Pentru acest ciclu constituțional, care cuprinde perioada 23 august 1944 – 30 decembrie 1947, am preferat să folosim expresia „organizarea constituțională a României" şi nu cea improprie de „dezvoltare constituțională". În această perioadă, România nu a parcurs un proces de dezvoltare constituțională, ci o involuție constituțională şi, în general, a cunoscut o degradare a vieții politice care va culmina spre sfârşitul anului 1947 cu blocarea mecanismelor democrației parlamentare.

Înlăturarea de la conducerea statului a mareşalului Ion Antonescu şi abandonarea implicită a cadrului constituțional consacrat prin decretele din septembrie 1940, a pus problema firească a închegării, cel puțin tranzitorii, a unui nou cadru constituțional, necesar organizării şi exercitării puterii.[3] Partidele politice reprezentate în noul guvern

---

[1] Cele patru partide erau Partidul Național Liberal, Partidul Național Țărănesc, Partidul Social-Democrat şi Partidul Comunist Român.

[2] A se vedea Declarația de constituire a Blocului Național Democrat, în 23 August 1944. Documente, vol. II, Ed. Ştiințifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 306-307, 417. Pasajul citat va fi reluat în Declarația Guvernului instaurat la 23 august 1944. În acest document se preciza că „regimul politic pe care îl vom înfăptui va fi un regim democratic în care libertățile publice şi drepturile cetățeneşti vor fi garantate şi respectate".

[3] A se vedea *T. Broşteanu*, Actul de la 23 August 1944 şi urmările lui, Bucureşti, 1944, p. 9 şi urm.

căzuseră de acord, chiar în ziua formării acestuia (23 august 1944), asupra unui nou cadru constituțional[1] și cel puțin asupra unuia dintre principiile sale: instituirea unui regim „democratic în care libertățile publice și drepturile cetățenești vor fi garantate și respectate".[2]

În condițiile continuării războiului nu puteau fi convocate însă corpurile legiuitoare (ca Adunare Constituantă), dizolvate, de altfel, de Carol al II-lea în 1940. De aceea, se apelează la o formulă inedită: repunerea în vigoare a unor dispoziții constituționale anterioare, abrogate în februarie 1938. Partidul Național Țărănesc a făcut cunoscută, astfel, preocuparea Guvernului de a da „țării o nouă Constituție ale cărei principii vor fi acelea ale constituțiilor de la 1866 și 1923. Până la votarea noii Constituții, Guvernul va lucra pe bază de decrete-legi".[3]

În aceste condiții, în baza Jurnalului Consiliului de Miniștri nr. 570 din 30 august 1944,[4] s-a semnat Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944, prin care s-a repus în vigoare, cu unele rezerve, Constituția din 1923. Primul articol prevedea că „Drepturile Românilor sunt cele recunoscute de Constituțiunea din 1866 cu modificările ce ulterior i-au fost aduse și de Constituțiunea din 29 martie 1923". Rezervele priveau îndeosebi puterea legislativă. Decretul constituțional a stabilit un regim derogatoriu de la Constituția din 1923 în ceea ce privește procedura de exercitare a prerogativelor legislative.

Potrivit Decretului nr. 1626 din 31 august 1944, puterea legislativă se exercita de Rege la propunerea Consiliului de Miniștri. Această prevedere conferea Guvernului o putere considerabilă în reglementarea relațiilor sociale. Parlamentul urma să fie organizat în viitor printr-un decret dat în baza unei hotărâri a Guvernului. Prin același act normativ s-au abrogat Decretele-lege din septembrie 1940 referitoare la preluarea puterii de către generalul Ion Antonescu și s-a prevăzut că o lege specială va statornici condițiile în care magistrații vor fi inamovibili.

Formularea folosită în primul articol al Decretului nr. 1626 din 31 august 1944, este ambiguă pentru că se referă concomitent la două constituții.[5]

Așadar, Decretul regal din 31 august 1944 a legitimat din punct de vedere juridic (constituțional) lovitura de stat înfăptuită de Regele Mihai[6] și a repus în vigoare o

---

[1] A se vedea declarația făcută de Lucrețiu Pătrășcanu în legătură cu „istoricul redactării Decretului Regal nr. 1626 din 31 august 1944 care a creat cadrul constituțional respectiv și poziția adoptată cu acest prilej de reprezentanții partidelor politice componente ale Blocului Național Democratic" în ziarul Libertatea din 24 noiembrie 1946.

[2] Declarația Guvernului instaurat la 23 august 1944, în 23 August 1944. Documente, vol. II, p. 417.

[3] Dreptatea din 2 septembrie 1944. În termeni similari se pronunțase și Partidul Comunist Român cu trei zile în urmă (ziarul România liberă din 30 august 1944).

[4] M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944.

[5] Interesantă din acest punct de vedere este Decizia nr. 102220 a Ministerului de Justiție din 18 octombrie 1944 în care se arată că „prin această referire în bloc a Actului constituțional din 31 august 1944 la dispozițiile a două constituții, cea din 1866 și cea din 1923, pentru reglementarea drepturilor omului (...) nu s-a putut pune în vigoare niciuna dintre cele două constituțiuni amintite, ci s-a făcut numai o făgăduială de a se legifera în spiritul acelor constituțiuni" (M. Of. nr. 295/20.12.1944).

[6] A se vedea, în acest sens, *G. Costi*, Necesitatea elaborării unei noi constituții, București, 1945.

constituție abrogată în 1938 de o altă lege fundamentală, suspendată, la rândul ei, în septembrie 1940. Procedura folosită de Guvern și de factorul constituțional – Regele – pentru emiterea Decretului din 31 august 1944 ca și conținutul acestuia, deroga în mod evident de la procedura constituțională clasică: o Constituție se adoptă, se revizuiește, se abrogă de către un organism care întrunește caracteristicile unei puteri constituante, ori nici Regele, nici Guvernul nu întruneau asemenea caracteristici. Și, în orice caz, regula generală este că o constituție nu se repune în vigoare după ce a fost abrogată.

La 13 septembrie 1944 între România și Puterile Aliate se încheie Convenția de Armistițiu prin care statului român – fost stat agresor al acestora – i se impun condiții foarte aspre și nedrepte.

Trebuie să menționăm că, în aprecierea vieții constituționale românești din această perioadă, trebuie pornit în primul rând, de la statutul internațional al României, ca fostă țară inamică a Statelor Unite, Marii Britanii și Uniunii Sovietice. O astfel de țară, care a semnat un armistițiu acceptând fără condiții clauzele acestuia, nu putea avea o deplină suveranitate în domeniul adoptării legislației constituționale, al administrației, ca și al activității politice propriu-zise. Cu alte cuvinte, era obligată să se conformeze condițiilor impuse prin Convenția de Armistițiu, chiar dacă acestea contraveneau Constituției.[1] De această obligație erau convinse toate forțele politice. Documente importante (stenograma discuțiilor din Consiliul de Miniștri referitoare la clauzele Convenției, documente oficiale ale partidelor istorice, declarații ale partidului comunist ș.a.) arată voința și hotărârea oamenilor politici români de a respecta cu meticulozitate și scrupulozitate Convenția de Armistițiu.

Guvernul numit de Rege la 23 august 1944 a fost astfel pus în situația de a adopta unele măsuri legislative, în aplicarea Convenției, care contraveneau Constituției repuse în vigoare. Se evita, astfel, luarea de către Uniunea Sovietică a unor măsuri represive împotriva țării aflată sub un regim de ocupație militară.

Condițiile stabilite în Convenția de Armistițiu referitoare la procedura de urmărire judiciară a persoanelor „considerate" vinovate de dezastrul țării, nu puteau fi respectate, întrucât Constituția din 1923 repusă în vigoare, interzicea crearea de tribunale extraordinare în vederea judecării anumitor persoane (art. 101), prevăzând totodată că nicio lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor (art. 15).

Guvernul român era obligat să pună în aplicare Constituția sub supravegherea unei Comisii Aliate de Control, de fapt a unui Înalt Comandament Aliat, practic, un cvasi-organism politic și militar sovietic. Conformându-se clauzelor Convenției, Regele emite Decretul nr. 1849 din 11 octombrie 1944, prin care modifică Decretul regal din 31 august 1944 adăugându-i două alineate la art. 4.[2]

Conținutul celor două alineate era următorul: „Legi speciale vor prevedea condițiunile în care vor putea fi urmăriți și sancționați toți acei care în orice calitate și sub orice formă au contribuit la dezastrul țării, în special în legătură cu războiul purtat

---

[1] Unele legi adoptate după 23 august 1944, sub imperiul Convenției de Armistițiu, conțineau dispoziții constituționale pe baza cărora instanțele au pronunțat sentințe a căror temeinicie și constituționalitate au fost contestate (a se vedea, în acest sens, motivele de neconstituționalitate depuse de Antonescu împotriva sentinței prin care a fost condamnat la moarte, în Procesul mareșalului Antonescu. Documente, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1995, p. 373-378).

[2] M. Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944.

împotriva Națiunilor Unite. Aceste legi vor putea prevedea și măsuri pentru urmărirea averilor lor".

Decretul respectiv era însă neconstituțional deoarece a revizuit Constituția fără respectarea procedurii legale, nu a fost emis de un organism care întrunește prerogativele de putere constituantă derivată.

Prin Legea nr. 640 (Decretul nr. 2443 din 18 decembrie 1944) pentru instituirea unui regim tranzitoriu de organizare judecătorească, se suspendă pentru patru luni inamovibilitatea membrilor corpului judecătoresc, inclusiv stabilitatea acestora.[1] Suspendarea inamovibilității magistraților deschidea posibilitatea sancționării disciplinare a acestora pentru „refuz de cooperare" cu guvernul.[2] Completarea Decretului nr. 1626 din 31 august 1944 și suspendarea inamovibilității magistraților au creat cadrul legal și posibilitatea materială pentru imixtiuni de natură judiciară în viața statului, ceea ce îi afecta și mai mult suveranitatea. Astfel, României i s-a impus sancționarea abuzivă, nedemnă a unor oameni politici patrioți.

Dacă pentru P.C.R. obediența față de cererile Uniunii Sovietice privind sancționarea unor oameni politici sau militari români se poate justifica, pozițiile celor două partide istorice în ceea ce privește purificarea administrației, a corpului judecătoresc, sancționarea și răspunderea politică și juridică a unor personalități politice legate de guvernarea carlistă sau antonesciană sunt inexplicabile. În acest domeniu și în această perioadă, nu există deosebire de esență între pozițiile comuniștilor și cele ale reprezentanților de seamă ai partidelor istorice. Este adevărat, partidele istorice au încercat să delimiteze răspunderea politică (a politicienilor) de cea juridică (a militarilor) dar s-au situat pe aceeași poziție privind „necesitatea de sancționare", extinzând-o, însă, în mod nejustificat, chiar, la personalități apropiate lui Carol al II-lea. Spiritul de revanșă politică s-a mai substituit o dată demnității naționale și bunului simț popular.[3]

În perioada ce a urmat, principalele partide politice – partidele istorice și partidele componente ale Frontului Național Democratic (comuniștii; social-democrații și alte partide mai mici) – au fost preocupate de elaborarea unei noi constituții.[4]

În toamna anului 1944 Partidul Comunist a propus un Proiect de Platformă a unei formațiuni politice – Frontul Național Democratic – în care enunța și unele principii

---

[1] M. Of. nr. 294 din 19 decembrie 1944.

[2] A se vedea, în acest sens, *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 91.

[3] A se vedea Declarațiile Partidului Național Țărănesc și Partidului Național Liberal referitoare la criza de guvern și atitudinea adoptată pentru soluționarea crizei, în: 23 August 1944. Documente, vol. III, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1985, p. 141-142; Manifest-Program al Partidului Național Țărănesc, asupra direcțiilor și obiectivelor de politică internă și externă, pe care acest partid se angaja să le promoveze, în 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. III, p. 142-145; Manifestul-Program al Partidului Național Liberal, op. cit., p. 376, 377.

[4] P.N.Ț. a enunțat într-un Manifest-Program, publicat în 16 octombrie 1944, o serie de obiective politice dintre care nu lipsea ideea unei noi constituții (a se vedea 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. III, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1985, p. 149).

De asemenea, P.N.L. a dat publicității la 19 decembrie 1944 un Manifest-Program în care se pronunța pentru sancționarea criminalilor de război și a autorilor și complicilor războiului împotriva Uniunii Sovietice; epurarea întregului aparat administrativ; reorganizarea statului „în cadrul așezămintelor democrației parlamentare" (ibidem, p. 377).

privind viitoarea organizare politică a țării.[1] Evident, aceste principii nu puteau fi acceptate de partidele democratice (PNL și PNȚ). Social-democrații au răspuns însă favorabil propunerii comuniștilor, apreciind că la momentul respectiv era într-adevăr necesară „înființarea unei adunări politice consultative în care să fie reprezentate partidele politice și principalele organizații populare și muncitorești, spre a exercita drepturile de comunicare și interpelare, precum și pentru a discuta toate problemele de politică internă și externă.[2] Se înțelege că o asemenea „adunare populară" s-ar fi aflat sub puterea Partidului Comunist și manipulată de acesta potrivit unor „scenarii parlamentare" scrise de reprezentantul U.R.S.S. în Comisia Aliată de Control.

Aparent, atât propunerea Partidului Comunist cât și răspunsul PSD erau rezonabile. În realitate, însă, comuniștii urmăreau discreditarea partidelor istorice. Acestea se aflau într-o vădită poziție de inferioritate față de Partidul Comunist, deoarece nu îndrăzneau să-l atace prea violent de teama de a nu-i ofensa pe sovietici care sprijineau pe față acest partid.

La 6 martie 1945 este impus Guvernul Dr. Petru Groza care continuă seria acțiunilor concertate din afara țării cu concursul P.C.R. și al unor categorii de forțe politice și sociale interne manipulate de acest partid, menite să marginalizeze partidele politice și monarhia. Regele Mihai considera Guvernul Groza ca fiind nereprezentativ și, prin urmare, nelegitim, deși semnase decretul de învestire a cabinetului.[3] Ca atare, din 21 august 1945, Regele refuză să conlucreze cu miniștrii săi și nu mai semnează decretele pregătite și aprobate de Consiliul de Miniștri.[4]

La sfârșitul lunii mai 1946 Guvernul Groza a dat publicității anteproiectele decretelor pentru organizarea Reprezentanței Naționale (în temeiul art. 3 din Decretul-lege nr. 1626/1944) și, respectiv, Decretul-lege pentru alegerea deputaților (Legea electorală).[5]

Anteproiectul referitor la organizarea parlamentului prevedea că „Reprezentanța Națională este emanația națiunii cu delegație de a exercita puterea legiuitoare.

---

[1] Punctul 16 din document preciza că „o nouă constituție va trebui să stabilească principiile vieții de stat ale țării pe baza orânduirii democratice parlamentare în conformitate cu interesele poporului român. Adunarea constituantă va fi aleasă prin vot universal, egal și secret cu reprezentarea proporțională. Vor avea drept de vot toți cetățenii, civili și militari, de ambele sexe, de la vârsta de 18 ani" (ibidem, p. 120, 121).

[2] A se vedea Politica Partidului Social-Democrat, București, 1947, p. 19, 20.

[3] A se vedea lista Guvernului, în 23 August 1944. Documente, op. cit., vol. IV, p. 249-250. Partidului Comunist i-au revenit patru ministere; Partidului Liberal (Tătărăscu), trei ministere și vicepreședința cabinetului; Partidului Social-Democrat, trei ministere și grupării național țărănești (Anton Alexandrescu) un minister. Alte ministere erau repartizate Frontului Plugarilor, Uniunii Preoților Democrați.

[4] Acest refuz a fost caracterizat în istoriografia socialistă ca „greva regală". De fapt, era o încercare a monarhului de a atrage atenția celor trei mari puteri asupra cursului involutiv imprimat de P.C.R. democrației parlamentare românești. Conferința de la Moscova organizată în decembrie 1945 între cele trei puteri învingătoare decide includerea în Guvernul Groza a câte unui reprezentant din partea partidelor istorice și organizarea alegerilor generale. În aceste condiții, Regele Mihai reia legătura cu guvernul (a se vedea și *G. Ionescu*, Comunismul în România, Ed. Litera, București, 1994, p. 145-152).

[5] A se vedea Libertatea din 31 mai 1946.

Membrii Reprezentanței Naționale constituiesc un singur corp legiuitor: Adunarea Deputaților". Această formulă care statornicea organizarea unicamerală a parlamentului contravenea, însă, Constituției din 1923 și chiar Decretului-lege nr. 1626/1944. De aceea, a fost criticată cu vehemență de partidele istorice pe motiv că este anticonstituțională.[1] De altfel, cei doi reprezentanți ai partidelor istorice în Guvern (E. Hațieganu și M. Romniceanu) nici nu au semnat proiectele celor două acte normative, părăsind ședința Consiliului de Miniștri înainte de votarea acestora.[2]

Partidul Comunist, prin reprezentantul său în Guvern, Lucrețiu Pătrășcanu (ministrul justiției), aprecia, dimpotrivă, că cele două proiecte au „făcut o operă de adâncă democrație" și sunt pe deplin constituționale.[3] Caracterul „democratic" al înlăturării Senatului a fost enunțat de fapt chiar la Conferința Națională a P.C.R. din 1945, când s-a anunțat pentru prima dată intenția comuniștilor de a consacra un parlament unicameral pe care l-ar fi putut controla mai ușor.

Practic, Decretul nr. 2218/1946 pentru organizarea Reprezentanței Naționale a revizuit în mod neconstituțional Legea fundamentală din 1923. Astfel, art. 17 alin. (2) (text neprevăzut în anteproiectul dat publicității la 31 mai 1946) menționa că Așezământul constituțional din 1923 „a fost modificat prin dispozițiunile prezentului decret".[4]

Tot la 31 iulie 1946 a fost adoptat și Decretul nr. 2219 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților (Legea nr. 560/1946).[5]

Secțiunea a II-a. Deteriorarea principiilor democrației parlamentare și a mecanismelor constituționale repuse în vigoare la 23 august 1944

Pe baza Legii nr. 560/1946, în toamna aceluiași an sunt organizate alegeri generale care vor fi câștigate prin fraude electorale de către Blocul Partidelor Democratice manipulat de P.C.R. Cele două partide istorice au obținut împreună 36 de mandate, alte două fiind obținute de Partidul Țărănesc Democrat (Dr. Lupu). Rezultatele falsificate ale alegerilor au consolidat foarte mult pozițiile guvernamentale ale Partidului Comunist.[6]

---

[1] A se vedea Dreptatea din 13 iulie 1946

[2] A se vedea Comunicatul Consiliului de Miniștri, în Scânteia din 13 iulie 1946.

[3] *L. Pătrășcanu*, Scrieri, articole, cuvântări. 1944-1947, Ed. Politică, București, 1983, p. 118; *L. Pătrășcanu*, Constituționalitatea anteproiectului de lege electorală, în Libertatea din 21 iunie 1946.

[4] *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 96.

[5] M. Of. nr. 161 din 15 iulie 1946.

[6] Numărul miniștrilor comuniști a crescut de la 6 la 8 iar cel al subsecretarilor de stat de la 4 la 6.

Partidului Național Liberal îi reveneau 4 ministere și vicepreședința guvernului și 3 subsecretariate; P.S.D. deține 4 ministere și 2 subsecretariate; Frontul Plugarilor deținea președința guvernului și 3 ministere, precum și un secretariat (a se vedea, în acest sens, ziarul Scânteia din 1 decembrie 1946).

Ignorând fraudele electorale comise de majoritatea parlamentară Monarhul a deschis Parlamentul legitimând, astfel, procedura frauduloasă a alegerilor. Partidele istorice s-au văzut părăsite de Regele Mihai. Deși Iuliu Maniu, Brătianu și alți lideri politici democrați au făcut demersuri insistente pe lângă Rege avertizându-l să nu prezinte Mesajul Tronului, nu l-au putut convinge să se opună Partidului Comunist. Pentru Monarh era clar că dacă nu colaborează cu noul Parlament își va pierde Coroana. Refuzând apelul liderilor politici ai partidelor burgheze, regele Mihai a sacrificat democrația parlamentară pentru păstrarea Coroanei regale.[1]

În vara anului următor, Partidul Național Țărănesc este dizolvat prin Jurnal al Consiliului de Miniștri. La scurtă vreme și Partidul Național Liberal părăsește scena vieții politice puternic marcat de convulsii interne și apoi se autodizolvă. La începutul lunii noiembrie 1947, Adunarea Deputaților, care formal reflecta tabloul forțelor politice ale țării, adoptă o moțiune de neîncredere în titularul Ministerului Afacerilor Externe, Gh. Tătărăscu, fruntaș al unei aripi dizidente a P.N.L. Ca urmare, miniștrii și subsecretarii de stat liberali demisionează din Guvern.

În felul acesta, P.C.R., beneficiind de sprijin din afara țării, prin fraude, abuzuri, înscenări judiciare, prin manipularea „entuziasmului popular" al unor categorii sociale defavorizate din punct de vedere economic, preia practic puterea în stat.

Printr-o suită de măsuri cu caracter politic și administrativ, P.C.R. îl silește apoi pe Regele Mihai să abdice pentru el și urmașii lui la Tronul României.[2] Apare astfel posibilitatea schimbării formei de guvernământ. În aceeași zi a abdicării (30 decembrie 1947), se convoacă Adunarea Deputaților și se adoptă fără respectarea procedurii constituționale de revizuire a Constituției, Legea nr. 363 pentru constituirea statului român în republică populară.[3] Legea este apoi completată prin Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948 pentru fixarea atribuțiilor Prezidiului Republicii Populare Române.[4]

Decretul din 8 ianuarie 1948 a stabilit o nouă procedură constituțională de exercitare a atribuțiilor organismului care îndeplinea funcțiile șefului statului.

Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 a pus capăt democrației parlamentare în România instituită cu aproape un secol în urmă. Legea a înlăturat principiul separației puterilor în stat; a dat posibilitatea ca în viitor un partid politic să-și subordoneze nu

---

[1] *A.G. Lee*, Crown Against Sickle, London, 1950, p. 146. Biograful Regelui Mihai scrie în lucrarea menționată, că „toți liderii opoziției, aproape fără excepție, îl avertizau pe rege să nu deschidă Parlamentul. Dar eșuarea grevei a fost o învățătură amară pentru el. Cu patru zile înaintea deschiderii Parlamentului, el a stat treaz aproape toată noaptea, așteptând sfaturi și ajutoare de la Washington".

[2] A se vedea „pregătirea" actului de abdicare, în *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 98-103.

[3] M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

[4] M. Of. nr. 7 din 9 ianuarie 1948. În literatura de specialitate s-a susținut că Legea nr. 363/1947 este neconstituțională, întrucât:

a) o simplă lege ordinară a schimbat forma de guvernământ;

b) legea este urmarea unui act abuziv exercitat asupra Regelui;

c) legea a fost adoptată fără respectarea procedurii legislative obișnuite pentru o lege ordinară;

d) o lege ordinară nu putea abroga Constituția din 1923;

e) parlamentul nu era constituit ca Adunare Constituantă pentru a putea adopta principii și norme cu un conținut constituțional (*E. Focșeneanu*, op. cit., p. 103-109).

numai viața parlamentară, ci și vârfurile structurilor executive ale statului. Legea pentru constituirea statului român în republică populară a consfințit în mod logic, după actul de abdicare a Regelui, noua formă de guvernământ; a abrogat Constituția din 1923; a stabilit o altă procedură de exercitare a puterii legislative (specifică republicii); a instituit un organism însărcinat să exercite puterea executivă (Prezidiul R.P.R., ca organism executiv colegial – șef al statului – ce își subordona Guvernul).[1]

Pe data adoptării legii, regimul constituțional tranzitoriu instituit la 31 august 1944, și-a încetat existența. Până la adoptarea unei noi constituții, puterea legislativă urma să se exercite de către Adunarea Deputaților, până la dizolvarea acesteia și constituirea unei Adunări Constituante, iar cea executivă de Prezidiul R.P.R., ale cărui atribuții ca șef al statului au fost fixate prin Decretul nr. 3 din 8 ianuarie 1948.[2]

Prezidiul a avut următoarele atribuții:

a) de a convoca Adunarea deputaților în sesiuni ordinare și extraordinare, la cererea Consiliului de Miniștri;

b) de a semna legile și a dispune publicarea lor;

c) de a numi și revoca pe membrii guvernului, la propunerea Consiliului de Miniștri;

d) de a numi și confirma în funcții publice, conform legilor;

e) de a acredita și rechema, la propunerea Ministerului Afacerilor Străine, pe reprezentanții diplomatici;

f) de a primi scrisorile de acreditare și rechemare a reprezentanților diplomatici ai statelor străine;

g) de a stabili și conferi gradele militare potrivit legii;

h) de a institui și conferi decorațiile, conform legilor;

i) de a acorda grațieri.

Toate celelalte atribuții cu caracter executiv ale Prezidiului urmau să se exercite de către acesta, dar prin intermediul Consiliului de Miniștri, organul executiv al puterii de stat.

---

[1] Prin Decizia Consiliului de Miniștri nr. 3266 din 22 mai 1948, în temeiul art. 41 pct. 5 din Legea din 19 ianuarie 1939 pentru dobândirea și pierderea naționalității române și a Legii din 9 decembrie 1940 pentru retragerea naționalității române celor care în străinătate au purtări potrivnice îndatoririi de fidelitate față de țară, fostului rege Mihai de Hohenzollern i s-a retras naționalitatea (cetățenia) română (M. Of. nr. 122 din 28 mai 1948). Decizia a fost revocată prin H.G. nr. 29/1997 (M. Of. nr. 30 din 25 februarie 1997).

[2] M. Of. nr. 7 din 9 ianuarie 1948.

Capitolul V
Sistemul constituțional socialist. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965

Secțiunea I. Trăsături ale sistemului constituțional socialist

Opțiunea poporului român pentru un regim politic marxist și, în cadrul său, pentru sistemul constituțional socialist, nu a fost o opțiune liber formată și nici exprimată ca voință suverană într-o Adunare Constituantă. Adunarea Deputaților convocată în seara zilei de 30 decembrie 1947 pentru „a lua act de abdicarea Regelui" și pentru a adopta Legea pentru constituirea statului român în republică populară, nu a avut caracter constituant. Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 reprezintă una dintre rădăcinile principale ale sistemului constituțional socialist în România. Perioada ce a trecut de atunci până la 22 decembrie 1989 nu poate fi exclusă din istoria constituțională a țării, ea constituind un ciclu constituțional distinct.

Sistemul constituțional socialist român a însumat toate trăsăturile sistemelor totalitare de guvernare de tip marxist, cărora le-a dat o formă constituțională corespunzătoare condițiilor concret-istorice și realităților politice existente într-o etapă sau alta de evoluție a statului.

Printre aceste trăsături pot fi menționate:

a) renunțarea la principiul separației celor trei puteri și înlocuirea acestuia cu principiul unicității și deplinătății puterii;

b) înlocuirea pluralismului politic cu monopolul unui singur partid;

c) subordonarea întregului aparat de stat partidului unic;

d) concentrarea puterii de decizie statală – legislativă și executivă – în mâinile unei elite restrânse și influențarea de către aceasta a puterii judecătorești, ceea ce a echivalat cu impunerea dictaturii proletariatului;

e) restrângerea unor drepturi și libertăți cetățenești și subordonarea individului de către stat;

f) absolutizarea luptei de clasă și extinderea acesteia la toți oponenții clasei muncitoare, de fapt ai partidului unic;

g) prezentarea intereselor de grup ca interese sociale ale întregii societăți și dirijarea eforturilor tuturor forțelor sociale spre realizarea acestora, dar în beneficiul grupului politic minoritar;

h) instituționalizarea intervenției și controlului statului asupra întregii vieți economice și social-politice și întărirea în primele etape ale „construcției socialiste" a caracterului represiv al acestuia;

i) crearea unui nou tip de „democrație" considerat în mod demagogic superior democrației parlamentare occidentale și atragerea formală a cetățenilor la actul de conducere politică la nivel central și local.

Deși aceste trăsături caracterizează întregul ciclu constituțional socialist nu se poate spune că ele și-au păstrat intacte forma și conținutul în fiecare dintre constituțiile adoptate de constituantul aflat sub puterea partidului unic. Astfel, unele dintre trăsăturile menționate (unicitatea puterii; monopolul partidului unic; caracterul formal al drepturilor cetățenești ș.a.) s-au reflectat în toate cele trei constituții socialiste. Altele (dictatura proletariatului; caracterul deosebit de represiv al statului), au putut fi întâlnite, îndeosebi, în primele două constituții.

Din această perspectivă, pot fi făcute unele asemănări și deosebiri între cele trei constituții. Ceea ce le unește, în primul rând, este lichidarea oricărei opoziții politice, caracterul formal al drepturilor cetățenești, oficializarea unei doctrine și a unei ideologii bazate pe concentrarea puterii la vârful elitei conducătoare și exercitarea ei discreționară.

Pe întregul parcurs al ciclului constituțional socialist, guvernantul a urmărit să-și subordoneze societatea și individul, să manipuleze opinia publică; să capete și să exercite controlul asupra întregii vieți social-economice și politice. Instrumentele pe care le-a folosit au purtat amprenta condițiilor și realităților social-istorice concrete. La fel și principiile și metodele de guvernare.[1]

Secțiunea a II-a. Constituția din aprilie 1948

La 24 februarie 1948 Adunarea Deputaților adoptă o lege prin care se stipulează propria dizolvare și se învestește Guvernul cu putere legislativă până la constituirea noului parlament. Potrivit art. 3 din lege, noul for legislativ al țării – Marea Adunare Națională – „va elabora Constituția Republicii Populare Române, după care va exercita pe tot timpul duratei sale, atribuțiunile Adunării Legislative Ordinare".[2]

Potrivit aceleiași legi, se organizează alegeri generale urmând ca noul for legislativ – a cărui denumire i-a fost stabilită prin derogare de la procedura obișnuită – să se întrunească la data de 6 aprilie 1948, ca Adunare Constituantă.

Din cele 505 mandate de deputați în parlamentul unicameral, 9 mandate au revenit opoziției. De fapt, partidele aflate în opoziție (grupul dizident desprins din Partidul Liberal și minusculul Partid Țărănesc Democrat dr. N. Lupu) nu puteau, practic, să exercite niciun fel de opoziție întrucât opoziția parlamentară era incompatibilă cu mecanismul constituțional socialist.

La 13 aprilie 1948 Marea Adunare Națională adoptă prima Constituție socialistă a țării care a consemnat legislativ acapararea puterii politice de către o elită guvernantă concentrată în vârful ierarhiei partidului comunist.

Constituția a fost structurată în zece titluri. În primul titlu sunt definite principalele caracteristici ale statului român ca stat popular, unitar, independent și suveran;

---

[1] A se vedea analiza celor trei constituții în: *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 383, 389; *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Actami, București, 1995, p. 118-123; *G. Vrabie*, Drept constituțional și instituții politice contemporane, vol. I, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1993, p. 290-297; *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 124-131.

[2] M. Of. nr. 46 din 25 februarie 1948.

se consfințesc unicitatea puterii poporului și modalitatea de exercitare a acesteia (pe cale reprezentativă) și se instituționalizează răspunderea tuturor deputaților „în fața poporului", ca și posibilitatea de revocare a acestora de către alegători. Instituția revocării mandatului de deputat a fost preluată din Constituția sovietică, ca de altfel și principiul unicității puterii poporului.

Titlul II a consacrat structura social-economică a țării. Baza economică se întemeia pe proprietatea statului („ca bunuri ale întregului popor") a organizațiilor cooperative precum și pe proprietatea particulară.

Constituantul a conferit noi conotații (de esență socialistă) unor instituții juridice consfințite în Legile fundamentale: proprietatea exclusivă a statului asupra anumitor bogății naturale ca și monopolul exercitat asupra unor activități sociale; racordarea inițiativei particulare la interesele generale.

Totodată, s-a statuat că pământul aparține celor ce-l muncesc (art. 9). De asemenea, s-a prevăzut că mijloacele de producție, băncile și societățile de asigurare care erau la data respectivă proprietate particulară, puteau fi naționalizate (art. 11).

Titlul III a consacrat – în concepția socialistă – drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor. Constituția a prevăzut o gamă largă de drepturi și libertăți civice. În practică însă, exercițiul acestora era condiționat de obediența față de guvernant. Legea fundamentală a introdus restricții politice ale exercitării drepturilor electorale, prevăzând că nu se bucură de dreptul de vot persoanele nedemne, declarate ca atare de organele în drept conform legii.

Renunțarea la principiul separației celor trei puteri și instituționalizarea principiului unicității și deplinătății puterii au stat la baza formării unui nou aparat de stat structurat pe patru categorii de organe: organele puterii; organele administrației de stat; organele judecătorești și parchetul. Fiecare dintre aceste organe desfășura o anumită activitate. În cadrul fiecărei categorii a fost stabilită o strictă ierarhie. Organul de vârf căruia îi erau subordonate toate organele amintite, indiferent de categoria din care făceau parte, era Marea Adunare Națională, unicul organ legiuitor (art. 37 și 38). Marii Adunări Naționale îi revenea competența:

a) de a alege Prezidiul M.A.N.;

b) de a forma guvernul;

c) de a modifica Constituția;

d) de a stabili numărul, atribuțiile și denumirea ministerelor, precum și de a desființa, contopi sau hotărî denumirea acestora;

e) de a vota bugetul; precum și de a fixa impozitele și modul de percepere a acestora;

f) de a decide în legătură cu „chestiunile războiului și păcii";

g) de a decide consultarea poporului prin referendum;

h) de a acorda amnistia.

Marea Adunare Națională desemna prin vot, dintre membrii săi, Prezidiul Marii Adunări Naționale – organ colegial îndeplinind funcțiile de șef al statului. Prezidiul era subordonat parlamentului, putând fi revocat de către M.A.N. Printre atribuțiile Prezidiului menționăm:

a) convocarea M.A.N. în sesiuni ordinare și extraordinare;

b) emiterea decretelor;

c) interpretarea legilor;
d) exercitarea dreptului de grațiere;
e) reprezentarea statului român în relațiile internaționale;
f) acreditarea și primirea reprezentanților diplomatici.

În afară de aceste atribuții pe care le exercita permanent, Prezidiul deținea o serie de prerogative în intervalul dintre sesiunile parlamentului (la propunerea Guvernului putea declara starea de război și mobilizarea parțială sau generală în caz de agresiune împotriva țării).

Pe plan local, Constituția a prevăzut în Titlul VI consiliile populare ca organe locale ale puterii și comitetele executive ale acestora ca „organe de direcție și executive" (organisme cu caracter administrativ). Titlul V a prevăzut organele centrale ale administrației de stat: Consiliul de Miniștri – organul suprem executiv și administrativ al țării – și ministerele. Guvernul era responsabil de activitatea sa în fața parlamentului, iar în intervalul dintre sesiunile acestuia, în fața Prezidiului Marii Adunări Naționale. Regimul politic avea, așadar, caracter parlamentar.

Prezidiul avea dreptul de a anula deciziile Guvernului neconforme cu Constituția sau legile țării.

Miniștrii erau răspunzători pentru faptele lor penale săvârșite în exercițiul funcțiunii.

Organele judecătorești erau: Curtea Supremă, Curțile, tribunalele și judecătoriile populare (art. 86). Constituția a prevăzut că prin lege se puteau înființa instanțe speciale pentru anumite ramuri de activitate. Parchetului îi revenea sarcina de a supraveghea respectarea legilor penale atât de funcționarii publici cât și de către ceilalți cetățeni.

În ceea ce privește revizuirea, constituantul socialist a conferit dreptul la inițiativă în acest domeniu Guvernului și unei treimi din numărul deputaților. Propunerea de revizuire trebuia votată de două treimi din numărul total al membrilor Parlamentului.

Secțiunea a III-a. Constituția din 27 septembrie 1952

Constituția din 1952 a consacrat pe plan normativ înlăturarea în mare parte a contradicției dintre baza economică (mixtă) și caracterul autoritar, chiar dictatorial al exercitării puterii politice. Dacă Constituția din 1948 consacrase deținerea întregii puteri politice de către guvernantul socialist, dar și proprietatea particulară (capitalistă) asupra unor mijloace de producție, noua Lege fundamentală a consfințit o nouă realitate economică: deținerea de către stat în exclusivitate a principalelor mijloace de producție, ceea ce echivala cu deplina înlăturare de la putere a reprezentanților burgheziei. Deposedarea se făcuse pe baza Legii nr. 11/1948 pentru naționalizarea principalelor mijloace de producție, ca și pe baza unor legi ulterioare având același obiectiv. Practic, a fost o naționalizare abuzivă, nedreaptă, cu multiple implicații social- umane.

Constituția nu a adus modificări esențiale în ceea ce privește conținutul principiilor înscrise în Legea fundamentală din 1948. A introdus, însă, un principiu nou, de esență

sovietică; rolul conducător al partidului unic (art. 86). În concepția constituantului, baza puterii populare o constituia alianța clasei muncitoare cu țărănimea.

Deși Constituția din 1952, ca și cea din 1948, nu a făcut nicio referire expresă la instituirea dictaturii proletariatului, se poate aprecia, totuși, pe baza analizei dispozițiilor constituționale, a altor acte normative, că aceasta și-a găsit o anumită reflectare – într-o modalitate indirectă – la nivel constituțional. Art. 11 alin. (2) prevedea că „statul democrat-popular realizează în mod consecvent politica de îngrădire și eliminare a elementelor capitaliste".

Constituția din 1952 a fost structurată în 10 capitole:

1) orânduirea socială;
2) orânduirea de stat;
3) organul suprem al puterii de stat;
4) organele administrației de stat;
5) organele locale ale puterii de stat;
6) instanțele judecătorești;
7) drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor;
8) sistemul electoral;
9) simbolurile naționale ale statului;
10) procedura de revizuire.

Secțiunea a IV-a. Constituția din 21 august 1965

Denumită „Constituția socialismului victorios", întrucât a reflectat la nivel constituțional înfăptuirea cooperativizării și, în acest fel, generalizarea relațiilor de producție socialiste, Legea fundamentală din 1965 a marcat o etapă distinctă în organizarea constituțională a statului socialist. În comparație cu celelalte două constituții anterioare, Constituția din 1965 marchează o schimbare de strategie politică a guvernantului în sensul încercării unei anumite liberalizări în viața socială.[1]

Dispozițiile sale nu mai sunt restrictive ca cele ale Constituției din anul 1952, statul român fiind un stat, „al oamenilor muncii de la orașe și sate". Drepturile și libertățile cetățenești capătă o formulare liberală, statul garantând exercitarea deplină a acestora. Se instituie și se garantează egalitatea în drepturi a tuturor cetățenilor fără deosebire de naționalitate, rasă, sex sau religie.

Titlul II al Constituției prevede, în general, întreaga gamă de drepturi și libertăți cetățenești recunoscute în documentele internaționale, fapt ce conferea Legii fundamentale aspectul formal al unei Constituții moderne și democratice. Dacă ne limităm la formulările atrăgătoare privind drepturile omului, Constituția din 21 august 1965 era, sub acest aspect, democratică. În fapt, regimul politic socialist era incompatibil cu exercitarea reală și efectivă a drepturilor și libertăților respective. Oricum, exercițiul liber al drepturilor cetățenești este doar o componentă a vieții democratice. Păstrând principiul monopolului partidului unic și excluzând în continuare pluralismul democratic, închizând piața economică în corsetul centralismului și nepermițând diversitatea ideologică, Constituția din 1965 conserva caracteristicile esențiale, fundamentale, ale unei constituții socialiste.

[1] *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 117.

Sistemul politic a rămas, așadar, în continuare bazat pe excluderea pluralismului politic și ideologic, pe monopolul partidului unic (art. 3) care exercita rolul conducător în întreaga societate și îndruma activitatea tuturor organismelor sociale, inclusiv a organelor de stat (art. 26). Marea Adunare Națională rămâne organul suprem al puterii de stat, unica autoritate legiuitoare. Practic însă, activitatea parlamentului a fost subordonată în întregime organelor de partid.

În anul 1974 se introduce instituția prezidențială, Consiliul de Stat exercitând în continuare atribuțiile unui organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă subordonat Marii Adunări Naționale.

Din punct de vedere al raporturilor între organismele învestite de Constituție să exercite puterea, România era, sub imperiul Constituției din august 1965, o republică parlamentară. Președintele, ales de Marea Adunare Națională exercita atribuțiile șefului de stat și reprezenta puterea de stat în relațiile interne și externe ale țării. Propunerea candidatului la funcția prezidențială era făcută, practic, de organul suprem de conducere în partidul comunist. Guvernul răspundea politic în fața Parlamentului. O răspundere similară o avea și Președintele Republicii.

Parlamentul a fost raționalizat și limitat să voteze proiectele de lege pregătite și aprobate în organele de conducere ale partidului unic.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI
Înlăturarea cadrului instituțional al regimului politic socialist prin Revoluția din decembrie 1989 și crearea instituțiilor statului de drept și ale societății civile

Revolta populară din decembrie 1989, extinsă în întreaga țară ca o autentică mișcare revoluționară, a înlăturat de la putere conducerea de partid și de stat socialiste. Schimbarea regimului politic, a doctrinei ideologice și a cadrului instituțional de exercitare a puterii, au constituit de la început obiective clare, fundamentale ale revoluționarilor. Concomitent s-a creat un nucleu organizatoric – Frontul Salvării Naționale – care și-a asumat sarcini de conducere statală și de înfăptuire a obiectivelor respective.

În primul Comunicat de amploare al Consiliului Frontului, s-a precizat că scopul acestuia este instaurarea democrației, libertății și demnității poporului român.[1] În Comunicat – document politic – se arată că toate structurile de putere sunt dizolvate (M.A.N.; Președintele României; Consiliul de Stat și consiliile populare). Întreaga putere a fost preluată de Consiliul F.S.N. care și-a subordonat Consiliul Militar Superior, organism având sarcina de a coordona activitatea armatei și Ministerului de Interne. Toate celelalte ministere și organe centrale și-au continuat activitatea în subordinea Frontului Salvării Naționale. Pe aceeași dată Guvernul a fost demis.

Evident, măsurile adoptate de noul organism de putere erau neconstituționale dar, în situații revoluționare, de crize politice, lovituri de stat, insurecții ș.a. regula generală este că Legea fundamentală este înfrântă.[2]

Ca program politic, Frontul și-a propus printre altele:

a) abandonarea rolului conducător al unui singur partid și statornicirea unui sistem democratic, pluralist de guvernământ;

b) organizarea de alegeri libere;

c) separarea celor trei puteri.

---

[1] Comunicatul către țară al Frontului Salvării Naționale (M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989).

[2] „Problema legalității și legitimității diferitelor regimuri politice se pune și astăzi, ca urmare a faptului că nu rareori ordinea constituțională în vigoare în unele state este răsturnată prin acțiuni violente, cum sunt revoluțiile, insurecțiile, loviturile de stat, intervențiile militare străine, războaiele de gherilă etc. Pe calea acestor acțiuni violente, la conducerea statului se instalează guverne de fapt, care nu mai recunosc ordinea constituțională anterioară și o înlocuiesc cu structuri politice noi, a căror respectare o asigură prin forța de constrângere a statului" (a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 394). Doctrina constituțională a admis constant că prin simplul fapt al unei revoluții victorioase (insurecție populară sau lovitură de stat), Constituția anterioară este înlăturată imediat și își pierde cu totul forța sa. În aceste condiții nu se mai impune cu necesitate abrogarea ei formală (a se vedea, în acest sens, *A. Esmein*, Eléments de droit français et comparé, Sirey, Paris, 1909, p. 518, 519).

S-a prevăzut, totodată, constituirea unui comitet de redactare a unei constituții. Același document a schimbat denumirea țării în România.

În ceea ce privește natura sa, Comunicatul are exclusiv un caracter politic, provenind de la un organism revoluționar, creat ad-hoc și fără o procedură formală, constituțională. În primul rând, documentul menționat întrunește caracteristicile oricărui comunicat: anunță opiniei publice anumite informații cu caracter general [alin. (1) și (2)]. În al doilea rând, face cunoscută constituirea Consiliului Frontului Salvării Naționale – organism revoluționar larg social, care se sprijină pe armata română și grupează „toate forțele sănătoase ale țării, fără deosebire de naționalitate, toate organizațiile și grupările care s-au ridicat cu curaj în apărarea libertății și demnității în anii tiraniei totalitare".[1]

Frontul Salvării Naționale nu întrunește caracteristicile unui organism exercitând prerogative de comandă sau de decizie statală, nu este învestit cu atribuții de autoritate implicând exercitarea forței, a controlului social specific puterii de stat. Din acest punct de vedere, enunțul Comunicatului privind dizolvarea structurilor de putere ar fi trebuit să fie plasat după anunțarea constituirii Consiliului Frontului Salvării Naționale. Numai acest organism și-a asumat prerogativele de putere și în această calitate ar fi putut decide dizolvarea structurilor statale socialiste. De altfel, în preambulul Decretului-lege nr. 81/1990 referitor la transformarea Consiliului Frontului în Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, se preciza că, Consiliul C.P.U.N. este „organ suprem al puterii".

În al treilea rând, Comunicatul stabilește dizolvarea tuturor structurilor de putere ale statului socialist și preluarea întregii puteri în stat de către Consiliul F.S.N. precum și constituirea în unitățile administrativ-teritoriale a consiliilor locale ale F.S.N. ca organe ale puterii locale. În al patrulea rând, enunță programul în 10 puncte al Frontului Salvării Naționale. În al cincilea rând, se enunță componența provizorie a Consiliului Frontului.

În finalul Comunicatului se precizează ca acesta „este o primă formă de platformă-program a noului organism al puterii se stat din România".[2]

Precizarea în sine este foarte importantă, în sensul că exclude caracterul juridic al documentului respectiv. Prin urmare, conținutul său are un caracter exclusiv politic, iar în ceea ce privește dizolvarea structurilor de putere anterioare, se limitează la constatarea unei situații de fapt: noul organism (F.S.N.) – căruia nu i se nega calitățile unui organism politic, a avut o largă bază socială. Ca atare, legitimitatea politică a Frontului nu poate fi contestată. Acest organism nu avea însă dreptul să decidă schimbări în aparatul de stat, în mecanismul de conducere statală care afectau nu numai conținutul Constituției din 1965, ci și esența sa. Competența de a opera asemenea schimbări revenea Consiliului Frontului.

Schimbările politice enunțate în Comunicat au fost confirmate juridic prin Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale.[3]

---

[1] M. Of. nr. 1 din 22 decembrie 1989.

[2] M. Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

[3] Decretul-lege nr. 2/1989 conține o serie de inadvertențe, ceea ce dovedește – ca și în cazul Decretului Regal din 31 august 1944 –, că în perioade revoluționare, când se produc schimbări

Decretul-lege menționat reia o serie de enunțuri politice din Comunicat, cărora le dă acum o formă juridică cu valoare cvasiconstituțională: noua denumire a țării (art. 1); constituirea consiliilor locale ale Frontului ca organe locale ale puterii, subordonate ierarhic Consiliului F.S.N. (art. 6); dizolvarea structurilor de putere ale fostului regim politic (art. 10). Prin această dispoziție se menține modelul consacrat în constituțiile socialiste referitor la structura puterii de stat la nivel suprem (central) și la nivel local. În plus, Decretul-lege nr. 2/1989 a stabilit forma de guvernământ a țării – republica – [art. 1 alin. (2)] și drapelul național – tricolorul tradițional al României fără stemă [art. 1 alin. (3)]. De asemenea, în actul normativ respectiv au fost prevăzute atribuțiile Consiliului Frontului (art. 2), organizarea acestuia (art. 3) și modul său de lucru – în sesiuni și prin 11 comisii de specialitate (art. 4); atribuțiile președintelui Consiliului Frontului.

Din cuprinsul Decretului-lege rezultă că noul organism, Consiliul Frontului Salvării Naționale, a fost învestit cu prerogativele caracteristice parlamentului; iar președintele consiliului, cu atribuții de șef al statului. Atribuțiile Consiliului erau următoarele:

a) emiterea decretelor cu putere de lege și a decretelor;

b) numirea și revocarea Primului-ministru și aprobarea componenței Guvernului, la propunerea Primului-ministru;

c) numirea și revocarea președintelui Curții Supreme de Justiție și a procurorului general al republicii;

d) reglementarea sistemului electoral;

e) numirea comisiei de elaborare a proiectului noii Constituții;

f) aprobarea bugetului de stat;

g) instituirea și conferirea decorațiilor;

h) acordarea gradelor de general, amiral și mareșal precum și trecerea în rezervă și rechemarea în activitate a acestora;

i) acordarea grațierii și comutarea pedepsei cu moartea;

j) ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale;

k) declararea stării excepționale, a mobilizării generale sau parțiale, precum și a stării de război.

Președintele Consiliului Frontului a exercitat următoarele atribuții:

a) reprezentarea țării în relațiile internaționale, încheierea tratatelor internaționale;

b) numirea și rechemarea ambasadorilor;

c) acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state;

d) acordarea cetățeniei române, aprobarea renunțării la cetățenie și retragerea cetățeniei române;

e) aprobarea stabilirii domiciliului în România pentru cetățeni ai altor state;

f) acordarea dreptului de azil;

---

fundamentale în viața statului, se lucrează sub tensiunea momentului istoric, trecându-se cu vedere rigoarea științifică a formulărilor juridice corecte. Prof. Drăganu apreciază că în primele 5 zile de la izbucnirea Revoluției, Consiliul a luat „măsuri de guvernare pe cale de comunicate și numai ulterior a început să utilizeze în acest scop calea juridică a decretelor, adecvată activității sale statale" (*T. Drăganu*, op. cit., p. 314-315).

g) aprobarea înfierii unor minori, cetățeni străini de către cetățeni români și înfierea unor minori, cetățeni români, de către străini.

Practic, niciuna dintre atribuțiile menționate nu conferea posibilitatea șefului statului de a se implica în conducerea internă a țării.

Se poate spune că prin Decretul-lege nr. 2/1989 s-au abrogat, implicit, Titlurile III, IV și V ale Constituției din 21 august 1965.

Prin Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești, se creează cadrul legal de înfăptuire a principiului pluralismului politic enunțat în Comunicatul Consiliului Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989.[1]

Noua putere a preluat o parte din aparatul central de stat cu funcții stricte în conducerea activității social-economice. S-a adoptat un nou cadru legal pentru constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului.[2] Potrivit noii reglementări, componența Guvernului se aproba de Consiliul F.S.N la propunerea primului-ministru, care la rândul său era numit de același organism.

Întregul Guvern și fiecare dintre membrii acestuia erau răspunzători în fața Consiliului F.S.N care deținea dreptul, totodată, să anuleze hotărârile guvernului atunci când considera că acestea contravin legilor și decretelor în vigoare sau intereselor poporului.[3]

În urma deciziei Frontului Salvării Naționale de a se transforma în formațiune politică de sine stătătoare, modul de alcătuire al Consiliului Frontului Salvării Naționale și componența acestuia se modifică potrivit principiului parității (jumătate din numărul membrilor de la acea dată ai Consiliului, la care se adaugă, în aceeași proporție, reprezentanți ai formațiunilor politice și ai organizațiilor minorităților naționale cooptate în Consiliu). De asemenea, s-a schimbat și denumirea Consiliului Frontului Salvării Naționale în Consiliul Provizoriu de Uniune Națională. Noul organism a preluat întocmai funcțiile și prerogativele Consiliului F.S.N.[4]

În martie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională a adoptat Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României.[5] Unele dintre dispozițiile noului act normativ au un vădit caracter constituțional (de pildă art. 1; art. 2; art. 3; art. 4; art. 8; art. 82; art. 83). Alte dispoziții au caracter cvasielectoral. Dintre prevederile Decretului-lege menționăm îndeosebi art. 2 potrivit căruia „guvernarea României se realizează pe baza sistemului democratic, precum și a separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească" și art. 3 care stabilește organizarea bicamerală a parlamentului și reinstituie funcția de Președinte al Republicii.

---

[1] M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989. Unele partide (spre exemplu, U.D.M.R.) s-au înființat în baza Legii nr. 21/1924, ca asociații.

[2] Decretul-lege nr. 10/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului României (M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989).

[3] Pe planul dreptului constituțional, consideră prof. Drăganu „zilele de 22-26 decembrie 1989 formează ceea ce s-ar putea numi foarte bine *etapa puterii revoluționare depline sau etapa guvernării prin comunicate.*"

[4] Decretul-lege nr. 81/1990 privind Consiliul Provizoriu de Uniune Națională (M. Of. nr. 27 din 10 februarie 1990).

[5] M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990.

În literatura de specialitate recentă se apreciază că reînființând funcția de Președinte al Republicii, Decretul-lege nr. 92/1990 a încălcat conținutul Comunicatului Consiliului Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989 referitor la dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, confirmat și de Decretul-lege nr. 2/1989.[1]

Formal, critica poate fi întemeiată, dar Consiliul Provizoriu de Uniune Națională era un organ suprem al puterii de stat care își desfășura activitatea în condiții postrevoluționare, ori practica istorică din numeroase țări dezvoltate din punct de vedere democratic, relevă că în aceste condiții organul care exercită puterea supremă derogă de la cadrul sau cutuma constituțională, creează un nou cadru de exercitare a puterii. De altfel, cadrul respectiv urmează să fie confirmat sau invalidat de un nou organism care va conduce în condiții de stabilitate și normalitate politică cum, de altfel s-a întâmplat și în România. Cum instituția șefului statului fusese deja creată prin Decretul-lege nr. 2/1989, fiind exercitată de președintele Consiliului Salvării Naționale – devenit în februarie 1990, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională – și, respectiv, de președintele C.P.U.N., era chiar de dorit ca șeful statului să fie desemnat prin alegeri generale până când noua Constituție ar fi urmat să se pronunțe fără echivoc în această problemă.

Potrivit art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990, Adunarea Deputaților și Senatul, în ședința comună, urmau să se constituie de drept în Adunarea Constituantă pentru adoptarea noii Constituții a țării. În paralel, parlamentul funcționa și ca adunare legiuitoare.

Instituției prezidențiale i s-au conferit atribuțiile obișnuite unui șef de stat în democrațiile parlamentare.

Parlamentul și-a constituit o comisie de redactare a proiectului de constituție formată din membri ai celor două camere și experți. Redactarea proiectului a cuprins două faze principale: întocmirea tezelor pentru elaborarea proiectului și pregătirea proiectului propriu-zis.[2]

În ședința din 21 noiembrie 1991 a Adunării Constituante, noua Constituție a fost supusă la vot și adoptată cu 414 voturi *pentru* și 95 voturi *contra*. După adoptare a fost supusă aprobării poporului prin referendum.[3]

Constituția a intrat în vigoare la data aprobării ei prin referendum – 8 decembrie 1991. La aceeași dată, Constituția din 21 august 1965 a fost abrogată în întregime.

---

[1] *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 135-136. Evident, opinia este eronată, fiind vorba de un nou organism.

[2] În legătură cu procesul de elaborare și aprobare a Tezelor pentru elaborarea proiectului de Constituție, a se vedea I. *Deleanu,* Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 93-96.

[3] A se vedea critica acestei proceduri în *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 142-147.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul II
Principiile generale ale Constituției României din 1991

Capitolul I
Necesitatea elaborării unei noi constituții

§1. Contextul național și internațional al adoptării Constituției României din 1991

Este deja pe deplin acceptat, deopotrivă în știința politică și în teoria generală a dreptului, că orice revoluție socială are un caracter neconstituțional, întrucât prin obiectivele sale, prin programul, ca și prin instrumentele folosite ori prin formele violente de manifestare, are ca scop să înlăture ordinea constituțională existentă în momentul izbucnirii sale și să instituie un regim nou constituțional, să înlocuiască aparatul de stat constituit anterior cu o nouă structură de guvernare.

Revoluția română de la 22 decembrie 1989 nu face excepție de la această regulă generală, fiind, din punct de vedere formal juridic, o mișcare socială neconstituțională[1]. Cu toate acestea, neconstituționalitatea unei revoluții, lovituri de stat, puci ș.a. nu înseamnă lipsa lor de legitimitate[2]. O revoluție, care prin esența ei este neconstituțională, poate fi legitimă sau legitimată dacă este sprijinită de popor sau dacă urmările sale sunt liber și neechivoc acceptate, în modalități manifeste (referendum, alegeri generale, sprijin popular spontan), de întregul popor.

Izbucnirea revoluției la 22 decembrie 1989 a atras după sine pierderea oricărei legitimități a ordinii constituționale instituite la 21 august 1965. De fapt, structurile politice consfințite în Constituția din 1965 nu se bazau în decembrie 1989 pe sprijin popular și, de altfel, nu erau nici expresia reală a voinței suverane a poporului român. Se poate spune chiar, că poporul român nu mai deținea în realitate puterea din 1948, rămânând de atunci și până la 22 decembrie 1989, doar un spectator pasiv al schimbărilor politice decise și înfăptuite de nucleul conducător al partidului comunist sau sub autoritatea acestuia, de autoritățile statului socialist.

Lipsei de sprijin popular a ordinii constituționale socialiste pe plan intern, îi corespundea, pe plan internațional, marginalizarea și izolarea României atât în cadrul comunității internaționale, cât și în cadrul complexului politico-militar, economic și ideologic socialist, aflat el însuși într-o criză de identitate și de legitimitate. Sfârșitul anului 1989 a adus cu sine, nu numai pentru România, ci și pentru alte state socialiste, renunțarea la sistemul socialist (de timp marxist – leninist) de guvernare.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 78.

[2] Ibidem, p. 79.

În acest context internațional, destul de contradictoriu, și în care, pe aceleași coordonate geografice și politico-strategice, precum și diplomatice, la Malta, la începutul lunii decembrie 1989, se încerca redistribuirea sferelor de influență în Europa și în lume (cu poziții privilegiate păstrate celor două superputeri mondiale), România s-a desprins din proprie inițiativă, violent și dramatic de modelul marxist de conducere socială.

Deși locul României în noua configurație politică europeană a fost stabilit în linii generale, în cadrul înțelegerii intervenite la Malta între președintele S.U.A., G. Bush, și liderul de partid și de stat al Uniunii Sovietice, M. Gorbaciov[1], schimbările intervenite în țară în decembrie 1989, sub impulsul națiunii răsculate, au surprins cei doi poli de putere. Malta a deschis ultimele mari porți pe care România ieșea din partajul de la Yalta, partaj cu durată și intensități mari și traumatizante pentru tot continentul și cu accente grave pentru țara noastră[2].

Pentru toate statele socialiste care s-au eliberat de comunism prin revoluții pașnice sau violente (cazul României), s-a pus problema reflectării la nivel constituțional a reformelor democratice impuse de mase. Pentru România, ca și pentru statele socialiste în cauză, singura alternativă viabilă la modelul comunist de guvernare a fost alinierea la valorile universale ale democrației liberale, la principiile statului de drept.

Se poate aprecia că omenirea nu s-a mai confruntat niciodată la o scară geografică atât de întinsă și într-o unitate de timp atât de scurtă – cum a fost în 1989 și în anii ce au urmat – cu o problemă atât de delicată și complexă, cum este cea a noilor construcții constituționale în fiecare dintre fostele state socialiste. Acest lucru a amplificat responsabilitatea Constituanților mandatați de popor cu adoptarea unor constituții democratice.

Se impune a fi discutat și un alt aspect, neabordat în manualele de drept constituțional din țara noastră. Este vorba de implicațiile asupra sistemelor constituționale naționale ale demersurilor pentru „federalizarea" europeană, ca alternativă pentru Statul-Națiune. Aparent, acest concept nu are nicio legătură cu procesul constituțional din România sau din altă țară din Estul Europei. În realitate, federalizarea are importante componente politice și juridice care se cer reflectate la nivel constituțional. Într-adevăr, în ultimele decenii, s-au amplificat eforturile „comunitare" în vederea întemeierii unei Europe unite, fără granițe.

Problemă de viitor, uniunea celor peste 40 de națiuni ale marii Europe – după expresia politologului francez Maurice Duverger – într-o Comunitate federală, proces declanșat deja în state din Vestul Europei în primul deceniu de după cel de-al doilea război mondial, surprinde statele din Estul Europei insuficient pregătite sub acest aspect. În această zonă a Europei, statele naționale bazate pe suveranitatea populară sunt extrem de sensibile la specificul național și nu sunt dispuse să renunțe pur și simplu și imediat la puterea de decizie în favoarea unor structuri comunitare.

Dacă analizăm Constituțiile adoptate în unele dintre fostele state socialiste după 1989, vom observa lipsa oricăror dispoziții de natură să indice măcar intenția Legiuitorului Constituant de a aborda o astfel de problemă. Singura referire consti-

[1] A se vedea *T. Georgescu*, România între Yalta și Malta, Casa de Editură și Presă Șansa, București, 1993, p. 276 și urm.

[2] Ibidem, p. 299.

tuțională la o „prioritate" a reglementărilor juridice internaționale asupra legislației naționale, este, în materia drepturilor omului, deja o problemă de interes universal.

Desigur, statele din Estul Europei își au locul, îndeosebi spiritual și cultural, dar și politic, în cadrul Comunității europene. Deja ele sunt membre ale Consiliului Europei, și-au manifestat intenția de a se integra în structurile militare ale Alianței Nord Atlantice și în Uniunea Europeană, sunt partenere, alături de statele occidentale, în sistemul de garantare a securității și cooperării în Europa. Totuși, statele eliberate de dictatura comunistă nu vor reuși să se convertească la democrație decât dacă se integrează, încetul cu încetul, într-un ansamblu european, care le va izbăvi de o întoarcere la naționalismele de altă dată[1].

Pentru a încheia aceste considerații generale asupra contextului național și internațional al adoptării Constituției din 1991, trebuie să subliniem că decizia Constituantului român de a se alinia standardelor constituționale occidentale, a exprimat voința liberă și suverană a poporului român. Faptul că alinierea a fost stabilită printr-o diplomație secretă la Malta sau în alte capitale europene sau „recomandată" de foruri internaționale, nu are o relevanță practică, dacă poporul român nu s-ar fi ridicat cu hotărâre împotriva tiraniei. Fără voința și acțiunea directă a poporului, orice înțelegere secretă ar fi fost sortită eșecului[2].

Necesitatea adoptării unei noi Constituții în România a fost generată, în primul rând, de caracterul schimbărilor fundamentale, structurale produse în viața politică a României în decembrie 1989. Aceste schimbări au privit nu numai regimul politic reflectat în Constituția din 1965, dar și instituțiile politice prin care se asigura guvernarea, și anume instituția parlamentară, cea prezidențială, Consiliul de Stat, Guvernul, organismele administrației locale. Pe lângă unele dintre aceste autorități publice funcționau instituții specializate, unele având un caracter preponderent statal, cum era, de pildă, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem al Dezvoltării Economico-Sociale, Consiliul Organizării Economico-Sociale ș.a. Automat, aceste organisme și-au încetat activitatea, amplificând și mai mult destrămarea structurilor statale și, prin aceasta, vidul de putere creat de revoluție.

Actul revoluționar de desființare a tuturor structurilor de putere a fost atât de profund, implicând nu numai încetarea activității propriu-zise a autorităților în cauză, ci și înlăturarea infrastructurilor corespunzătoare și a personalului afectat, încât refacerea pe o nouă concepție filozofică și politică, ca și pe o nouă legitimitate populară a aparatului statal, nu era posibilă în cadrul constituțional – chiar și revizuit – adoptat în 1965. În plus, națiunea română, întregul popor român, toate clasele și categoriile sociale ostile concepției politice marxiste de guvernare și ideologiei comuniste, care, timp de patru decenii prezentase prin metode de persuasiune valabilitatea și caracterul peren al instrumentelor de conducere ale statului socialist, erau în favoarea adoptării unei noi legi fundamentale și nu a revizuirii celei existente în momentul declanșării revoluției.

---

[1] *M. Duverger*, Europa de la Atlantic la Delta Dunării, Omegapres, București, 1991, p. 107.

[2] Relevând în termeni foarte generali contextul național și internațional al adoptării Constituției din 1991, am avut în vedere doar facilitarea înțelegerii multitudinii și diversității problemelor pe care trebuie să le soluționeze orice Constituant, mai ales cel care se confruntă cu reflectarea și încadrarea constituțională a unei noi experiențe istorice.

Adoptarea noii Constituții impunea o perioadă de tranziție, de pregătire a instituirii unei noi ordini constituționale și a unor mecanisme democratice. De aceea, propunerea inițială, făcută în Comunicatul politic al Consiliului Frontului Salvării Naționale și în Decretul-lege nr. 2/1989 privind constituirea unei comisii însărcinate cu redactarea proiectului noii Constituții, a fost părăsită.

Desființarea practică a aparatului de stat central și local, demiterea Guvernului – ca prime acte revoluționare – au pus mai întâi problema înlocuirii acestora cu instituții politice și organisme ale administrației locale cu caracter tranzitoriu, urmând ca, pe parcurs, să se creeze și altele. Noile organisme de putere învestite cu atribute de guvernare și administrare locală au pregătit terenul pentru transmiterea prerogativelor de conducere autorităților politice ce urmau să fie consfințite prin noua Constituție.

Opțiunea poporului român și a noilor autorități publice pentru adoptarea unei Constituții, care să revigoreze tradițiile democrației parlamentare românești și să reflecte marile principii constituționale – în primul rând principiul separației puterilor, al reprezentării, al puterii suverane a poporului, pluralismul, egalitatea în drepturi – mecanismele statului de drept, a fost apreciată de comunitatea internațională ca o măsură necesară racordării României la valorile democrației constituționale occidentale. În noul Act fundamental urmau să fie consfințite și garantate principiile democratice de conducere statală și drepturile omului. Facilitarea procesului de integrare a României în unele structuri democratice ale statelor europene a depins, astfel, într-o anumită măsură, și de adoptarea unei Constituții elaborată după modelul democrațiilor occidentale.

§2. Etapele elaborării și adoptării Constituției României

Consiliul Provizoriu de Uniune Națională a adoptat în martie 1990 Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României[1]. Articolul 8 din acest act normativ – considerat ca o „miniconstituție"[2] – prevedea că Adunarea Deputaților și Senatul – cele două Camere ale noului Parlament rezultat din alegerile de la 20 mai 1990 – urmau să se constituie în ședință comună, de drept, în Adunare Constituantă, în vederea elaborării și adoptării noii Constituții a României. În același timp, Decretul-lege nr. 92/1990 a prevăzut în art. 82 alin. (1) lit. d) că Președintele României – instituție reînființată prin actul normativ respectiv – va putea dizolva Adunarea Constituantă, cu acordul primului-ministru și al președinților celor două Camere, în cazul în care aceasta nu ar fi adoptat Constituția în termen de 9 luni. Decretul-lege prevedea însă că Adunarea Constituantă se dizolva de drept, dacă nu ar fi adoptat noua Lege fundamentală a țării în cel mult 18 luni de la constituirea ei.

În vederea înfăptuirii rolului ei de Constituantă, Adunarea a ales o Comisie de redactare a proiectului de Constituție, formată din deputați, senatori și specialiști în dreptul constituțional și al altor științe socio-umane[3].

---

[1] M. Of. nr. 35 din 18 martie 1990.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, vol. I, p. 61; *G. Vrabie*, Drept constituțional și instituții politice contemporane, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1993, p. 299.

[3] Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante privind adoptarea propriului regulament (M. Of. nr. 90 din 12 iulie 1990).

Desemnarea membrilor Adunării Constituante în comisie s-a făcut respectându-se, pe cât posibil, configurația politică a celor două Camere ale forului legislativ[1]. Potrivit art. 8 din Regulamentul Adunării Constituante, Comisia de redactare și-a ales un președinte, doi vicepreședinți și doi secretari. Lucrările Comisiei s-au desfășurat potrivit unui regulament propriu de funcționare[2].

Sarcina Comisiei de redactare a proiectului de Constituție consta, într-o primă etapă, în elaborarea și prezentarea spre aprobare Adunării Constituante, a principiilor și structurii pe capitole ale viitorului proiect de Constituție. După aprobarea acestora, Comisia urma, în etapa a doua, să redacteze textul integral al fiecărui capitol, care va fi supus spre dezbatere și aprobare Adunării Constituante.

Comisia a întocmit în prima etapă Tezele Constituției – denumire convențională care nu apare în textul Hotărârii nr. 1/1990 a Adunării Constituante – care au fost în realitate un „gen de anteproiect constituțional"[3]. Tezele s-au îndepărtat în mod vădit de la prevederile art. 9 din Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante, în sensul că nu s-au limitat la elaborarea „principiilor și structurii pe capitole" a proiectului, ci au cuprins chiar textele cvasidefinitivate ale acestuia. O asemenea soluție la care a recurs Comisia în afara mandatului primit, a avut ca urmare, printre altele, scurtarea termenului propriu-zis pentru întocmirea proiectului, întrucât elaborarea tezelor și, respectiv, dezbaterea și aprobarea lor în Constituantă a durat foarte mult[4]. A rămas, astfel, prea puțin timp pentru redactarea în sine a proiectului.

Proiectul propriu-zis al Constituției, grefat, de fapt, pe tezele dezbătute și aprobate de Constituantă, a fost supus adoptării Adunării Constituante prin vot nominal, cu majoritatea calificată a două treimi din numărul total al deputaților și senatorilor. Majoritatea de două treimi din numărul total al membrilor Adunării Constituante a fost cerută pentru votarea finală a proiectului. În cadrul dezbaterii pe articole a acestuia și aprobării lor și a amendamentelor propuse, majoritatea cerută pentru votare a fost jumătate plus unu din numărul membrilor Constituantei.

În mod excepțional, s-a permis și votul prin corespondență[5], stabilindu-se că deputații și senatorii care nu își vor exprima votul prin apel nominal sau prin corespondență, vor decade din calitatea de membri ai Adunării Constituante[6].

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 93.

[4] Profesolrul Deleanu, membru al Comisiei respective, a arătat că formularea din Hotărârea nr. 1/1990 a Adunării Constituante referitoare la elaborarea principiilor și structurii pe capitole a viitorului proiect de Constituție, nu a fost prea bine înțeleasă nici de Adunarea Constituantă, nici de Comisie, hotărârea ei de a întocmi un gen de anteproiect constituțional având pe lângă unele avantaje, și dezavantaje (*I. Deleanu*, op. cit., p. 93). Noi adăugăm că avantajele au privit exclusiv jocul politic între partidele politice, iar dezavantajele, aspecte tehnice legate de metodologia de redactare a textelor constituționale cu repercusiuni asupra formulării și conținutului unor articole.

[5] Hotărârea Adunării Constituante nr. 3 din 13 noiembrie 1991 privind unele măsuri în vederea adoptării Constituției României (M. Of. nr. 230 din 15 noiembrie 1991).

[6] Din numărul total de 510 deputați și senatori, au răspuns la apelul nominal 371 deputați și 105 senatori. Și-au exprimat votul nominal prin corespondență 20 deputați și 13 senatori. Un deputat (K. Kiraly) nu a răspuns apelului nominal și nici nu și-a exprimat votul prin corespon-

Constituția a fost adoptată la 21 noiembrie 1991. După adoptare, a fost supusă aprobării poporului, prin referendum național[1].

În literatura de specialitate, organizarea referendumului național a fost criticată pe motiv că „exprimarea voinței populare cu privire la un text constituțional se face fie în mod direct, prin referendum, fie în mod indirect printr-o Adunare Constituantă mandatată în mod special"[2]. Potrivit aceluiași autor, cele două modalități de exprimare a voinței populare referitoare la aprobarea Constituției, nu sunt cumulative, ci alternative, Adunarea Constituantă îndeplinindu-și mandatul prin adoptarea Constituției la 21 noiembrie 1991. Ca atare, în această opinie, nu mai era necesară „ratificarea populară" a adoptării Constituției[3].

Privită în acești termeni, critica formulată pare justificată. Într-adevăr, Constituanta deținea puterea constituantă originară în virtutea art. 80 din Decretul-lege nr. 92/1990, putând astfel, să adopte în mod valabil Constituția.

Ținându-se seama însă de schimbările politice structurale reflectate de Constituție, organizarea referendumului apare ca o decizie politică luată de Constituant pentru a conferi Legii fundamentale un plus de legitimitate. Deși această decizie nu se încadrează în tiparul teoretic invocat de autorul citat, ea este justificată din punct de vedere politic.

De altfel, este interesant de observat că, proporțional, majoritatea voturilor exprimate în favoarea Constituției în Constituantă, este apropiată de cea obținută în urma referendumului[4].

Constituția României a intrat în vigoare ca urmare a aprobării ei prin referendum, la 8 decembrie 1991, la aceeași dată fiind abrogată în întregime Constituția din 21 august 1965.

§3. Realitățile naționale și internaționale reflectate în Constituția din 1991

Constituția României ilustrează principiul politic general potrivit căruia elaborarea unui act de conducere politică este condiționată în mod direct de realitățile social-economice și politice, culturale, militare, naționale, religioase ș.a. existente în momentul adoptării sale, pe care are menirea să le reflecte, precum și de cerințele pe care viața le ridică în procesul dezvoltării sale. Condiționarea la care ne referim privește atât conținutul actului, cât și forma sub care acesta se prezintă. Un astfel de act este și

---

dență. 414 membri ai Adunării Constituante (aproximativ 81%) au votat pentru adoptarea Constituției, iar 95 au votat contra Constituției.

[1] A se vedea Legea nr. 67/1991 privind organizarea și desfășurarea referendumului național asupra Constituției României (M. Of. nr. 236 din 23 noiembrie 1991).

[2] *E. Focșeneanu*, Istoria constituțională a României. 1859-1991, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 142.

[3] Ibidem.

[4] În favoarea Constituției au votat aproximativ 81% din numărul membrilor Constituantei, adică 414 deputați și senatori. În cadrul referendumului, 8.464.624 cetățeni, din cei 10.948.468 câți au participat la scrutin, au votat pentru aprobarea Constituției (77,3% din numărul voturilor valabil exprimate).

legea. Se știe că există legi care reglementează domenii largi ale vieții sociale și legi cu aplicabilitate restrânsă.

Spre deosebire de o lege ordinară sau organică care reflectă realități social-economice, politice, juridice ș.a. dintr-un domeniu mai mult sau mai puțin îngust, ori specializat al vieții sociale, Constituția va reflecta, potrivit unei anumite filosofii politice și concepții juridice, ansamblul realităților și cerințelor ce definesc, într-o sinteză unitară, identitatea unei națiuni și opțiunea acesteia pentru un anumit model de organizare politică și de progres social-economic, științific și general-uman.

Totodată, adoptarea unui act de conducere politică, cum este Constituția unei țări, nu poate să nu țină seama și de relațiile internaționale existente în zona geo-politică respectivă, precum și de normele *(ius cogens)* și principiile dreptului internațional general. Acestora li se adaugă dispoziții cuprinse în tratate, pacte, acorduri sau convenții internaționale cu caracter general la care țara respectivă este parte sau la care intenționează să adere, precum și acordurile bilaterale ale țării respective cu alte state, în special, cu statele vecine.

Toate aceste relații internaționale, principii de drept internațional și documente cu valoare universală constituie realități internaționale pe care nicio Adunare Constituantă nu le poate ignora.

În primul rând, Constituantul are datoria de a identifica realitățile respective, interne și internaționale, precum și cerințele progresului general al țării și de a selecta dintre acestea, pe cele care au, într-adevăr, valoare fundamentală pentru societate și sunt relevante pentru tradițiile și valorile naționale ale comunității umane în cauză. În al doilea rând, Legiuitorul Constituant va găsi formulele constituționale în care va transpune realitățile și cerințele pe care le-a selectat.

Sunt situații în care amploarea și importanța fundamentală ale unora dintre realitățile menționate, transpuse în Constituție, determină Constituantul ca, după adoptarea acesteia, să o supună aprobării poporului, prin referendum. Recurgerea la referendum, ca modalitate de aprobare definitivă a Constituției, nu înseamnă nicidecum că aleșii poporului, care formează împreună Adunarea Constituantă, nu ar întruni atributele suveranității cu care au fost mandatați de către electorat sau că nu ar fi îndreptățiți să reprezinte și să exprime în mod legitim suveranitatea poporului și voința acestuia în legătură cu conținutul Constituției.

Aprobarea prin referendum popular a unei Constituții este însă o expresie a democrației participative și constituie o sinteză a voinței națiunii, dincolo de partizanatul de partid al membrilor partidelor parlamentare aleși în Adunarea Constituantă sau de adversitățile politice inevitabile din cadrul Constituantei.

Referendumul permite fiecărui individ să participe la un act de conducere – cum este adoptarea unei Constituții – ca simplu cetățean. În acest fel, fiecare va judeca și va aprecia în mod subiectiv în ce măsură Constituția îi garantează drepturile, îl ferește de abuzurile executivului, sau în ce măsură instanțele de judecată vor putea să îndeplinească cu obiectivitate actul sacru de justiție.

Totalitatea aprecierilor subiective ale fiecărui cetățean care își exprimă opinia în cadrul referendumului cu privire la conținutul Constituției votând „pentru" sau „împotriva" acesteia, se va forja într-o opțiune politică esențialmente obiectivă și relevantă la nivel național și social, referitoare la Constituția respectivă.

În ceea ce privește conținutul Constituției României adoptate la 21 noiembrie 1991, acesta reflectă fidel realitățile politice, social-economice, naționale, religioase ș.a. ale țării, generate de procesul trecerii societății românești de la tipul de societate socialistă (marxistă) la societatea civilă și statul de drept[1].

Totodată, Constituția reflectă poziția României, ca stat suveran și independent, membru al comunității internaționale[2].

§4. Revizuirea Constituției României

Ca orice act normativ, Constituția reflectă, așa cum am văzut, anumite realități concret-istorice existente în momentul adoptării sale. Cum viața socială se află într-o continuă schimbare și transformare, realitățile respective înregistrează, practic, aceeași dinamică. Ca atare, după o anumită perioadă de la adoptarea ei, Constituția trebuie să fie revizuită, cu alte cuvinte, să fie adaptată noilor realități și condiții social-istorice.

Constituția României este o constituție rigidă, în sensul că, pentru a fi revizuită, trebuie să se urmeze o procedură complexă, presupunând acțiunea conjugată a mai multor factori de inițiativă. Constituantul a prevăzut și anumite limite ale revizuirii sale, ceea ce îi accentuează caracterul de constituție rigidă.

Potrivit Constituției, inițiativa revizuirii aparține:

a) Președintelui României, la propunerea Guvernului;

b) unei pătrimi din numărul deputaților sau al senatorilor;

c) unui segment din populația țării de cel puțin 500.000 cetățeni cu drept de vot, cu condiția ca aceștia să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre județele respective sau în municipiul București să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături de adeziune la inițiativa de revizuire.

Din punct de vedere procedural, revizuirea propriu-zisă a Constituției presupune, în afara declanșării inițiativei prezidențiale sau parlamentare, ori cetățenești de revizuire, două etape:

---

[1] În Constituție se reflectă un spectru larg de realități interne și cerințe ale procesului de tranziție la regimul politic democratic. Dintre acestea, menționăm cu titlu de exemplu: restructurarea întregului aparat de stat pe baza principiului separației puterilor și al echilibrului între ele; racordarea politicii și activității statului la înfăptuirea intereselor generale ale societății concepute ca interese ale întregului popor; renunțarea la principiul monopolului unui singur partid și instituționalizarea pluralismului politic; consfințirea principiului potrivit căruia „niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu"; înnoirea instituțiilor de guvernare potrivit standardelor democratice universale (realități și cerințe politice); desființarea centralismului în viața economică și introducerea mecanismelor și principiilor economiei de piață; racordarea regimului juridic al proprietății la economia de piață; asigurarea protecției sociale a cetățenilor, îndeosebi a unor categorii defavorizate (realități și cerințe economice și sociale); apărarea și valorificarea culturii naționale; garantarea identității culturale a minorităților naționale (realități și cerințe culturale); caracterul național al statului; existența pe teritoriul țării a unor minorități naționale (realități naționale); majoritatea covârșitoare a credincioșilor ortodocși în ansamblul populației țării; autonomia cultelor față de stat; egalitatea între cultele religioase (realități religioase).

[2] Dintre realitățile internaționale reflectate în Constituție, menționăm: obligațiile asumate de România prin tratatele internaționale, cerința respectării standardelor universale ale drepturilor omului ș.a.

a) dezbaterea proiectului sau a propunerii de revizuire, de către fiecare Cameră, potrivit procedurii legislative și adoptarea ei cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecăreia dintre ele;

b) aprobarea, prin referendum, a revizuirii după adoptarea ei de către Camera Deputaților și Senat.

Dacă una dintre Camere adoptă proiectul într-o altă formă decât a fost adoptat de către cealaltă Cameră, se declanșează procedura de mediere. Dacă prin procedura de mediere nu se soluționează divergența, cele două Camere hotărăsc în ședință comună, cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul membrilor lor.

Potrivit art. 151 alin. (3) din Constituție, revizuirea este definitivă numai după adoptarea ei prin referendum.

Deși Constituantul se referă la adoptarea de către cele două Camere a proiectului sau a propunerii legislative de revizuire a Constituției [art. 151 alin. (1)] și la definitivarea revizuirii [art. 151 alin. (3)], aceasta nu înseamnă că aprobarea revizuirii prin referendum ar fi o fază procedurală a adoptării de către Camere a inițiativei legislative privind revizuirea. Cele două etape ale revizuirii sunt distincte și complementare, definitivarea revizuirii având, practic, o valoare juridică în sine, la fel cu cea a adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire de către Camera Deputaților și Senat. Fiecare etapă are însă efecte juridice distincte.

Curtea Constituțională se pronunță din oficiu, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Raportarea acestui text la procedura de revizuire a Constituției relevă atribuția Curții Constituționale de a verifica constituționalitatea dispozițiilor cuprinse în proiectul legii constituționale sau a propunerii făcută de parlamentari sau cetățeni conform art. 150 din Constituție, înainte ca aceasta să fie supusă dezbaterii în Camera Deputaților și Senat. Verificând constituționalitatea inițiativei de revizuire a Legii fundamentale, Curtea apreciază dacă propunerea de revizuire încalcă prevederile art. 152 din Constituție sau alte dispoziții ale acesteia – evident altele decât cele care urmează a fi revizuite – ori valorile intrinseci ale statului de drept. Legiuitorul Constituant a lăsat o libertate largă Curții Constituționale să aprecieze asupra constituționalității textelor cuprinse în inițiativa de revizuire, deși potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 republicată, în exercitarea controlului, Curtea Constituțională se pronunță asupra problemelor de drept. Sarcina judecătorului constituțional este, din acest punct de vedere, extrem de delicată, întrucât în domeniile reglementate de normele dreptului constituțional politica se interferează curent cu dreptul, astfel încât o normă constituțională poate să afecteze valori politice ale statului de drept.

O altă problemă, care ridică semne de întrebare, este procedura care trebuie urmată în cazul în care, verificând constituționalitatea inițiativei de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea anumitor dispoziții cuprinse în aceasta. Într-o atare situație, decizia Curții Constituționale fiind obligatorie pentru toate autoritățile publice, textele a căror constituționalitate este infirmată de Curtea Constituțională nu mai pot fi supuse dezbaterii Camerelor legislative.

Competența Curții Constituționale de a controla din oficiu constituționalitatea inițiativelor de revizuire a Constituției precedând dezbaterea acestora în Parlament, este posibil, chiar și teoretic, ca pe parcursul dezbaterii parlamentare a inițiativei de revi-

zuire, aceasta să contravină unor dispoziții sau principii constituționale. O asemenea ipoteză este teoretic posibilă, întrucât inițiativa de revizuire a Constituției este susceptibilă de a fi amendată pe parcursul procedurii legislative. Într-o astfel de situație, pentru a împiedica existența în Legea fundamentală a unor texte neconstituționale, Președintele României ar trebui să dețină o cale de atac împotriva legii de revizuire a Constituției, ea însăși neconstituțională. Acesta este și motivul pentru care considerăm că după aprobarea de către Parlament a legii de revizuire, aceasta poate fi supusă procedurii prevăzute în art. 146 lit. a) din Constituție.

Introducerea aprobării prin referendum a revizuirii (practic, a legii de revizuire adoptate de Parlament), operează implicit o suspendare a procedurii prevăzută de art. 77 din Constituție, în sensul că legea de revizuire adoptată potrivit dispozițiilor constituționale, nu se trimite Președintelui României spre promulgare, așteptându-se rezultatul referendumului. Aceasta nu înseamnă, desigur, că legea de revizuire adoptată de Parlamentul României ar sta sub semnul provizoratului până la confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituțională.

Organizarea referendumului se face în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire și este necesară, întrucât Constituția a fost aprobată printr-o procedură similară. În tăcerea Legiuitorului Constituant, considerăm că legea de revizuire va trebui să fie promulgată de șeful statului. Procedura de promulgare este cea prevăzută în art. 77 din Constituție. O atare concluzie rezultă din conexarea art. 73 alin. (1) din Constituție, care prevede că Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare – legile constituționale fiind cele de revizuire a Constituției – cu art. 77 alin. (1) din același act normativ.

Aplicarea, în cazul revizuirii, a art. 77 din Constituție repune, însă, în discuție o problemă controversată în literatura de specialitate în legătură cu promulgarea Legii fundamentale, după ce aceasta a fost aprobată prin referendum.

Astfel, s-a considerat că Actul fundamental adoptat de Adunarea Constituantă și aprobat prin referendum, nu a intrat niciodată în vigoare și nici nu mai poate intra în vigoare, întrucât nu a fost promulgat de șeful statului[1]. În realitate, însă, procedura promulgării Constituției – care trebuie prevăzută expres sau dedusă din actul normativ ce conferă organismului ce o adoptă sau, după caz, Națiunii, putere constituantă originară – nu mai era necesară, întrucât art. 149 din Constituția aprobată prevedea că această „intră în vigoare de la data aprobării ei prin referendum".

Articolul 36 din Legea nr. 47/1992 republicată, prevede că *înainte de sesizarea* Parlamentului pentru inițierea procedurii legislative de revizuire a Constituției, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca, în termen de 10 zile, să se pronunțe asupra constituționalității sale. Decizia Curții Constituționale se pronunță în plen, cu votul a două treimi din numărul judecătorilor Curții și se comunică celor care au inițiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau, după caz, propunerea legislativă se depune la Curte, însoțită de avizul Consiliului Legislativ. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentat Parlamentului numai împreună cu decizia Curții Constituționale.

---

[1] *E. Focșeneanu*, op. cit., p. 147.

Problema promulgării legii de revizuire mai ridică un aspect de principiu: data intrării în vigoare a revizuirii. În legătură cu aceasta, în doctrina de specialitate s-a subliniat că, întrucât legea de revizuire a Constituției va deveni definitivă după aprobarea ei prin referendum, înseamnă că ea va intra în vigoare în momentul publicării în Monitorul Oficial a deciziei Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor referendumului[1]. O asemenea interpretare a art. 151 alin. (3) din Constituție ni se pare discutabilă. Constituția prevede în textul menționat doar că „revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum", fără a fixa, însă, momentul concret al definitivării.

În condițiile în care referendumul are valoarea unei condiții suspensive a efectelor juridice ale adoptării de către Camere a proiectului sau a propunerii legislative de revizuire, rezultatul pozitiv al referendumului definitivează revizuirea și, ca atare, se poate deschide procedura de promulgare a legii de revizuire adoptată de Parlament, potrivit art. 77 din Constituție. Faptul că legea de revizuire adoptată de cele două Camere este „definitivată" prin referendum, adică prin voința suverană a corpului electoral, nu face, după părerea noastră, inoperantă în privința legilor constituționale, procedura de promulgare stabilită de art. 77 din Constituție. În concepția Legiuitorului Constituant, noțiunea de lege include atât legile organice și ordinare, cât și legile constituționale (art. 73 din Constituție). Ca atare, procedura de promulgare prevăzută în art. 77 din Constituție se aplică fără excepție, celor trei categorii de legi[2].

Față de cele arătate, considerăm că momentul intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției este împlinirea termenului de 3 zile de la data publicării sale în Monitorul Oficial sau data prevăzută în textul ei (art. 78 din Constituție).

Legiuitorul Constituant a prevăzut expres unele limite ale revizuirii Constituției, alăturându-se, astfel, unei practici relativ larg răspândite[3].

Articolul 152 interzice revizuirea dispozițiilor referitoare la caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, pluralismul politic și limba oficială, precum și orice revizuire a unor dispoziții care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

Primele două alineate ale art. 152 instituie așa numitele limite materiale ale revizuirii[4]. Alineatul (3) al art. 152 prevede o restricție de ordin formal, în sensul că nu pot fi revizuite nici textele constituționale care nu sunt exceptate, potrivit primelor două alineate ale art. 148, de la procedura de revizuire. Astfel, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război[5].

La 11 ani după intrarea în vigoare a noii Constituții, partidele parlamentare au declanșat procesul de revizuire a acesteia prin adoptarea unei Hotărâri a Parlamentului pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției[6].

---

[1] *T. Drăganu*, op. cit., p. 45.

[2] Ibidem.

[3] Limite ale revizuirii Constituției sunt prevăzute și de Constituțiile Franței, Portugaliei, Bulgariei, Italiei.

[4] A se vedea, de pildă, art. 288 din Constituția Portugaliei din 1976.

[5] Prevederi asemănătoare se găsesc, de pildă, în Constituția Spaniei (art. 169) și a Belgiei (art. 131 bis).

[6] Hotărârea nr. 23/2002 (M. Of. nr. 458 din 27 iunie 2002).

Capitolul II
Principiile reflectate în Constituţia din 1991

§1. Conceptul de principiu constituţional. Raportul între principiile constituţionale şi principiile fundamentale ale dreptului

Întreaga activitate de dobândire şi exercitare a puterii politice, raporturile între guvernant şi guvernaţi se desfăşoară potrivit anumitor principii generale prevăzute în Constituţie. Aceste principii reflectă şi consacră în formule politico-juridice, caracterul structurilor de guvernare şi raporturile dintre ele în procesul exercitării puterii, stabilesc direcţiile generale de activitate ale statului. Totodată, unele dintre ele fixează cadrul general în care poporul – titularul suveran al puterii – exercită atributele acesteia.

Este vorba, aşadar, de principii generale rezultate din experienţa socială, inclusiv din modul de aplicare a dispoziţiilor constituţionale de exercitare a puterii, care cârmuiesc raporturile de guvernare, în înţelesul lor cel mai larg. Formularea lor propriu-zisă diferă. Mai mult, în studiile de politologie, principiile constituţionale sunt denumite, în general, principii ale organizării politice, principii de organizare şi funcţionare ale sistemului politic ş.a. În ceea ce ne priveşte, optăm pentru denumirea clasică de principii constituţionale.

Important de reţinut este faptul că principiile constituţionale nu sunt rodul unor elaborări pur teoretice, abstracte, ele fiind cristalizate pe baza studierii experienţei sociale, a cerinţelor procesului de dezvoltare a unei societăţi umane.

Fiind consacrate în norme fundamentale, principiile constituţionale, ca de altfel orice principiu de drept, reflectă realităţile social-economice şi politice din momentul adoptării Constituţiei. Ulterior, dinamica vieţii sociale, cerinţele noi ale organizării şi conducerii statale impun schimbări legislative. Normele juridice înscrise în actele normative emise în baza unuia sau altuia dintre principiile constituţionale, pot fi modificate. De o modificare corespunzătoare a normelor constituţionale care consacră principii constituţionale, nici nu poate fi vorba, deoarece procedura modificării Legii fundamentale este mult diferită de cea a unei legi obişnuite.

Am subliniat acest lucru, întrucât principiile constituţionale stau la baza formării întregului sistem de drept. Ca atare, normele juridice apar ca reflecţii ale principiilor constituţionale în domenii concrete ale vieţii sociale.

Principiile constituţionale, la fel ca şi celelalte principii juridice, nu sunt imuabile, pietrificate, cantonate la anumite realităţi social-politice. Pe baza principiilor constituţionale, aflate ele însele şi fiecare dintre ele într-o dinamică proprie – ca orice mişcare socială de altfel – se stabilesc noi orientări privind reglementarea relaţiilor sociale în legătură directă cu formele democratice de exercitare a puterii.

Trebuie reţinut că sfera de cuprindere a principiilor constituţionale depăşeşte structurile statale propriu-zise. Cu alte cuvinte, ele se aplică şi în sfera de activitate a partidelor politice, de altfel a tuturor corpurilor intermediare.

Fiind consacrate în primul rând în Constituție, sub forma unor norme juridice cu valoare generală – cum este de pildă, art. 2 alin. (1) potrivit căruia „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum sau art. 8 alin. (1) care consacră pluralismul ca o condiție și o garanție a democrației constituționale – aceste principii generale, coordonatoare ale funcțiilor diferitelor componente ale sistemului politic, sunt esențiale atât pentru întregul sistem de drept care trebuie să se orienteze potrivit sensului acestora, cât și pentru activitatea structurilor de guvernare.

Din rolul conducător al normelor și principiilor constituționale în ansamblul unitar al sistemului de guvernare și al sistemului de drept, rezultă și caracterul instituțiilor juridice înscrise în legea fundamentală. Poziția supremă a Constituției în sistemul izvoarelor dreptului atribuie normelor și principiilor constituționale o forță superioară față de legile organice și ordinare, acestea din urmă neputând să deroge de la conținutul lor. Trebuie subliniat că valoarea și eficacitatea principiilor, și în general, a normelor constituționale depind în mare măsură de voința și capacitatea guvernanților de a le impune în litera și spiritul lor în viața politică, și de a le respecta ei înșiși. Aceasta este și o cerință imperioasă a statului de drept.

Într-o încercare de definire a conceptului de *principiu constituțional*, s-ar putea spune că acesta *reprezintă o prescripție general-obligatorie înscrisă în Constituție, care stabilește o direcție fundamentală a organizării și exercitării puterii, a funcționării sistemului politic, potrivit căreia se formează și funcționează autoritățile publice învestite cu puterea de stat, se stabilesc raporturile între acestea, ca și raporturile generale între stat și cetățean.*

În opinia noastră aceste principii sunt:

a) principiul puterii suverane a poporului;

b) principiile exercitării puterii (principiul democrației reprezentative și principiul democrației semidirecte);

c) principiul separației puterilor;

d) principiul pluralismului;

e) principiul legalității;

f) principiul supremației Constituției;

g) principiul egalității în drepturi și îndatoriri a tuturor cetățenilor, fără nicio discriminare;

h) principiul apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor;

i) principiul autonomiei locale și al desconcentrării și descentralizării serviciilor publice;

j) principii ale activității judecătorești.

În afara acestor principii considerate, pe drept cuvânt, clasice, și care se regăsesc în formulări diferite în toate constituțiile moderne, pot fi asimilate principiilor constituționale anumite reguli imperative înscrise în Constituție, cum ar fi, de pildă, dispoziția cuprinsă în art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală. Textul constituțional evocat prevede că legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile. Referitor la acest text, Curtea Constituțională a apreciat că, după intrarea în vigoare a Constituției din anul 1991, neretroactivitatea a devenit un principiu constituțional, de la care nici legiuitorul nu poate deroga.

În opinia Curții, ridicarea la rangul de principiu constituțional a neretroactivității legii se justifică prin faptul că asigură, în condiții mai bune, securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept și că blochează nesocotirea separației între puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept[1].

Ridicarea neretroactivității legii la rangul de principiu constituțional este un exemplu al formării principiilor constituționale ca expresie a experienței și cerințelor dezvoltării sociale. Pe această linie de gândire, considerăm că și „nulitatea mandatului imperativ", prevăzută în art. 69 alin. (2) din Constituție, aspiră la calitatea de principiu constituțional, ca de altfel și alte norme imperative înscrise în Constituție, care au o valoare fundamentală pentru sistemul de drept sau pentru sistemul politic.

Apreciem, totodată, că în „ridicarea" la rangul de principiu constituțional a oricărei dispoziții constituționale, trebuie să se manifeste o riguroasă atenție, pentru a nu se banaliza însăși ideea de principiu constituțional prin includerea facilă în această categorie a tuturor dispozițiilor constituționale care, fără îndoială, au o deosebită importanță socială.[2]

Atragem atenția de principiu, că „improvizațiile constituționale" ale unui legiuitor constituant entuziast riscă să introducă în limbajul constituțional noțiuni fără suport juridic, concepte vagi. Tot atât de periculoasă este și încercarea de ideologizare a normei de drept constituțional, prin asocierea unor dispoziții legale cu un conținut normativ bine delimitat, cu simple aserțiuni verbale. Un astfel de exemplu – asupra căruia s-a atras atenția în doctrina de specialitate – îl constituie noul text al art. 1 alin. (3) din Constituția revizuită în 2003. Textul constituțional respectiv asociază conceptul de pluralism politic, precum și cele privind drepturile și libertățile cetățenești, demnitatea omului și dreptatea, înțelese ca valori supreme, cu tradițiile democratice ale poporului român și cu idealurile Revoluției din 1989[3]. Este bine cunoscut că tradițiile unui popor ca și idealurile unei revoluții nu pot fi, și nici nu este bine să fie legiferabile, întrucât caracterizarea lor ca atare depinde de anumite criterii în funcție de care ele sunt considerate ca tradiții și, respectiv, idealuri. Cum legiuitorul constituant nu a avut în vedere criteriile în cauză, referirile la tradițiile democratice ale poporului român și la idealurile revoluției din 1989 rămân doar enunțuri cu valoare ideologică.

Încercările de definire a conceptului de principiu constituțional în literatura noastră de specialitate au fost sporadice, autorii insistând mai mult pe analiza principiilor ca atare[4]. Profesorul Romul Boilă înțelegea prin principii de organizare ale statului, acele

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 9/1994 (M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994). De asemenea, Curtea Constituțională a apreciat că principiul autorității lucrului judecat și principiul stabilității hotărârilor judecătorești pot fi considerate principii constituționale [Decizia Curții Constituționale nr. 73/1996 (M. Of. nr. 255 din 22 octombrie 1996)].

[2] De pildă, se consideră în mod eronat că în Constituție se instituie principiul constituțional al egalității între grupul parlamentar al minorităților naționale și celelalte grupuri parlamentare [a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 17/2000 (M. Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000)].

[3] A se vedea *D.C. Dănișor*, Despre consecințele constituționalizării tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din 1989, R.D.P. nr. 1/2007.

[4] A se vedea: *I.N. Stambulescu*, Principii de drept constituțional, Ed. Cartea Românească, București, 1924; *S. Steinhardt*, Principiile clasice și noile tendințe ale dreptului constituțional, C.J., București, 1936; *R. Boilă*, Statul, Cluj, 1938.

principii care servesc de bază întocmirilor statului și prin aplicarea cărora statul ia ființă concretă. Aceste principii determină, totodată, felul statului[1]. În opinia autorului citat, ar fi principii constituționale: puterea suverană a națiunii, egalitatea de drept, Reprezentanța națională, responsabilitatea celor care lucrează în numele statului, legalitatea, independența judecătorilor[2].

În ceea ce privește conținutul principiilor constituționale, acesta este deopotrivă politic și juridic. Ele au un conținut politic întrucât fixează direcțiile generale de exercitare a puterii politice. Conținutul juridic este determinat nu numai de faptul că ele se regăsesc în Constituție, ci mai ales de gradul lor de obligativitate generală, impus tuturor agenților puterii, prin prescripțiile pe care le conțin.

Având caracteristicile unui autentic act de conducere, dreptul capătă astfel un rol tot mai mare în concretizarea și înfăptuirea deciziilor politice, contribuie, potrivit unor principii generale, la perfecționarea comportamentului civic, la formarea și impunerea unui model de conviețuire dezirabil societății. În acest cadru, principiile constituționale impun, pe planul diferitelor ramuri ale dreptului, o serie de schimbări, edictarea unor norme juridice noi care să exprime într-o formă normativă cerințele progresului societății.

Principiile diriguitoare care stau la baza funcționării sistemului politic sunt principii cu un conținut politico-juridic fundamental. Pe baza lor, legiuitorul reglementează normativ cele mai importante raporturi sociale, în primul rând cele care privesc organizarea și exercitarea puterii, care consacră structura social-economică a societății, drepturile și libertățile cetățenești, organizarea și funcționarea aparatului de stat.

Aceste raporturi sociale dobândesc, prin reglementarea lor de către norme juridice fundamentale, potrivit principiilor constituționale, caracterul de raporturi de drept constituțional[3].

Reglementând cele mai importante compartimente ale vieții sociale, corespunzător unor principii juridice cu caracter fundamental, dreptul este, astfel, factorul prin care se realizează nucleul ordinii sociale[4]. În această calitate, dreptul capătă, îndeosebi prin caracteristicile sale de instrument de conducere, finalități legate de buna desfășurare a activității politice, contribuind la realizarea funcțiilor și finalităților sistemului politic.

Este firesc, deci, ca principiile constituționale să aibă un conținut politic bogat. Faptul că sunt înscrise într-un act normativ, cum este Constituția, că au, datorită acestei consfințiri, o formă juridică, nu poate duce la concluzia că aceste principii au exclusiv un conținut juridic. Conținutul lor este complex, dat de interferența politicului cu juridicul.

§2. Raportul între politică și drept în formarea principiilor constituționale

În general, prin termenul *politică se înțelege activitatea de conducere, cu deosebire conducerea politică.* Noțiunea este extrem de largă cuprinzând, practic, orice activitate

---

[1] *R. Boilă*, op. cit., p. 117.

[2] Ibidem, p. 121.

[3] *T. Drăganu*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1972, p. 8.

[4] *N. Popa*, Prelegeri de sociologie juridică, Universitatea din București, Facultatea de Drept, București, 1983, p. 150.

de conducere autonomă, indiferent de domeniul la care se raportează[1]. Desigur, noi vom avea în vedere, cu deosebire, *conotația originară* a termenului, adică *conducerea exercitată de stat sau prin intermediul autorităților învestite cu autoritatea statului.*

Din acest punct de vedere, noțiunea de politică poate să apară fie ca acțiunea ansamblului de organisme care exercită conducerea politică a societății, fie ca ansamblul instrumentelor și metodelor, prin excelență politice, de acțiune a agenților puterii asupra celor guvernați.

Prin termenul „drept" înțelegem aici *sistemul normelor juridice, precum și ansamblul metodelor și instrumentelor prin care decizia politică capătă formă general obligatorie.*[2]

Ținem să mai precizăm că rolul politicii și al dreptului – în accepțiunile evocate – nu se limitează exclusiv la formarea principiilor constituționale, acesta fiind doar un aspect al interferenței celor două componente ale vieții sociale.

Din cele mai vechi timpuri, între politică și drept, între stat și drept a existat o legătură de intercondiționare. Se poate spune, chiar, că atât statul cât și dreptul nu pot fi autonome. Statul lipsit de drept, ca și dreptul lipsit de stat este un nonsens.

În statele moderne se constată amplificarea raporturilor de interdependență între politică și drept, a legăturii între deciziile politice și cele juridice, între actele de conducere politică și norma juridică. Prin intermediul dreptului, statul, ca instituție politică fundamentală a conducerii societății, transpune deciziile politice în norme juridice, conferindu-le atributele autorității asigurate, la nevoie, prin forța sa de constrângere. Dreptul deține, în acest context, un rol deosebit de important ca act de conducere socială, căpătând un rol tot mai mare în concretizarea și înfăptuirea deciziilor politice, ca și în prefigurarea normativității sociale.

Prin funcțiile sale de reglare a vieții sociale, norma juridică transpune în practică prerogativele suverane ale puterii, dă expresie voinței sale normative, acționează ca unul dintre factorii fundamentali care asigură manifestarea suveranității ca atribut inalienabil al întregului popor. Principiile constituționale suportă din plin influența acestei interferențe, vizibilă mai ales la nivelul edictării normelor politico-juridice fundamentale.

Principiul constituțional fiind o direcție fundamentală de organizare și funcționare a sistemului politic, se înțelege că în procesul formării sale rolul politicului se împletește cu cel al juridicului. Nu este însă vorba exclusiv de forjarea unui principiu constituțional prin acțiunea conjugată a politicului și a juridicului. Cu alte cuvinte, principiul constituțional nu este un simplu rezultat al interferenței politicului cu juridicul.

Principiul constituțional își extrage conținutul atât din sfera politicului, cât și din cea a juridicului. Politicul conferă principiului constituțional valențe de direcționare, de conducere la nivelul întregii societăți. La rândul său, juridicul imprimă principiului constituțional forța general-obligatorie a normei juridice. În acest fel, principiul con-

---

[1] *M. Weber*, Politica, o vocație și o profesie, Ed. Anima, București, 1992, p. 7.

[2] Chiar și într-un stat de drept, partidul parlamentar care deține majoritatea mandatelor exercită puterea, iar Guvernul este receptat ca organismul executiv al partidului de guvernământ care execută instrucțiunile partidului (a se vedea și *B. Mirkine-Guertzevith*, Les constitutions de l'Europe, Sirey, Paris, 1930, p. 19).

stituțional va direcționa o activitate de conducere politică într-un domeniu concret al vieții sociale, prescripțiile sale având caracter general-obligatoriu.

Dintr-o asemenea perspectivă, se poate spune că, la rândul său, principiul constituțional va contribui la înfăptuirea finalităților politicului, dar și la realizarea dreptului, întrucât, și într-un caz și în altul, principiul constituțional asigură, prin generalizarea și obligativitatea prescripțiilor sale normative, unitatea și stabilitatea deciziilor politice și juridice.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Caracterele şi atributele statului român

§1. Caracterele statului român

Înţelegem prin *caracter al statului, o trăsătură definitorie a statului în cauză, care îi conferă acestuia o individualitate proprie, graţie căreia se deosebeşte de un alt stat.* O asemenea trăsătură însoţeşte statul respectiv pe toată durata existenţei sale şi nu îşi schimbă conţinutul, chiar dacă nu este expres formulată într-un document politico-juridic de valoarea Constituţiei.

Caracterele statului se formează, în general, odată cu apariţia acestuia. Unele dintre ele se adaugă însă pe parcurs, în funcţie de schimbările structurale ce se produc în esenţa sau forma statului. Având în vedere importanţa fundamentală a caracterului unui stat şi faptul că fiecare stat îşi conturează anumite caractere în procesul formării sau evoluţiei sale, trebuie precizat că existenţa unui anumit caracter al statului nu depinde de voinţa politică a celor aflaţi la putere la un moment dat, ci este un rezultat al procesului de formare a statului respectiv. Se poate spune că ansamblul caracterelor statului este forma de exteriorizare a statului în cauză.

Caracterele statului nu influenţează cu nimic natura sistemului sau a regimului politic, sistemul de drept, acestea depinzând de alţi factori, cum sunt, de pildă, factori geografici, politici, psihosociali, culturali ş.a.

Faptul că fiecare stat are caractere proprii, inconfundabile, nu înseamnă însă că acelaşi gen de caractere nu poate fi întâlnit la un alt stat. Astfel, statul român are caracter naţional, dar şi Franţa, Italia, Republica Federală Germană sunt state cu caracter naţional.

Atragem atenţia că nu se poate face confuzie între caracterele statului şi elementele constitutive ale acestuia. Aşa cum am arătat deja, elementele constitutive ale statului sunt componente structurale ale acestuia, inexistenţa lor însemnând inexistenţa statului[1]. Elementele constitutive ale statului sunt identice pentru toate statele, ele reprezentând, de fapt, elemente de substanţă ale statului. Spre deosebire de acestea, caracterele statului sunt forme exterioare care diferă de la un stat la altul, deşi, aşa cum am arătat deja, la state diferite pot fi întâlnite aceleaşi caractere.

În opinia noastră – întemeiată pe art. 1 alin. (1) din Constituţie – sunt caractere ale statului român: caracterul naţional, caracterul suveran, caracterul independent, caracterul unitar şi caracterul indivizibil.

În literatura de specialitate aceste caractere au fost apreciate atribute ale statului român[2]. Astfel, în opinia prof. Deleanu, prin atribute ale statului român urmează să se

---

[1] *C. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 57 şi urm; *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 14 şi urm.; *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Bucureşti, 1993, p. 4.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea Iaşi, 1992, p. 35 şi urm.

înţeleagă dimensiunile lui definitorii, adică: „stat suveran şi independent, stat unitar şi indivizibil, stat republican, stat de drept, stat social, stat pluralist, stat democratic"[1].

În ultimă instanţă, mai puţin contează dacă o anumită trăsătură definitorie a unui stat este apreciată ca un atribut sau caracter al acestuia. Importantă ni se pare însă accepţiunea pe care o conferim termenului de „caracter al statului" şi respectiv termenului de „atribut al statului". Am făcut deja precizarea că un caracter al statului exprimă ceea ce are el specific, ceea ce îi conferă o fizionomie proprie indiferent de caracterul regimului politic. Acest caracter nu se schimbă de la o etapă la alta a dezvoltării statului în cauză, ci rămâne neschimbat, atâta vreme cât statul există. De altfel, şi Constituţia se referă în art. 152 alin. (1) într-o formulare unitară la „caracterul naţional, independent, unitar şi indivizibil al statului român" (se exclude, inexplicabil, caracterul suveran al statului, Legiuitorul constituant referindu-se doar la independenţă, care, aşa cum se ştie, este o componentă, alături de supremaţia puterii de stat, a suveranităţii).

După cum se poate observa însă din „atributele" statului român, unele dintre ele au caracter de permanenţă, altele sunt conjuncturale (în funcţie de voinţa suverană a poporului exprimată legal şi legitim de reprezentanţii săi), iar altele, exprimă cerinţe ce vor fi îndeplinite în timp[2]. Astfel atributul unitar al statului are caracter de permanenţă, atributul republican, are caracter conjunctural, iar atributele stat social, stat de drept sunt deziderate realizabile ca proces.

În opinia noastră, pe lângă caracterele consfinţite în art. 1 alin. (1) din Constituţie, statul român are şi anumite atribute. Ne referim, în acest sens, la atributul de a fi: stat de drept, stat democratic, stat social, stat cu regim politic pluralist. Ne întemeiem opinia pe primele teze din art. 1 alin. (3) din Constituţie.

Înţelegem prin *atribut* al statului român *o însuşire esenţială sau proprie a statului nostru într-o anumită etapă a evoluţiei acestuia.* Dacă conceptul de caracter al statului se referă mai mult la configurarea trăsăturilor intrinseci ale acestuia, atributele sale fac trimitere la regimul politic. Astfel, atributul de a fi stat democratic, defineşte România ca un stat în care legile exprimă voinţa suverană a poporului şi, respectiv, ca un stat întemeiat pe principiile democratice.

Spre deosebire de caracterele statului, atributele sale nu au caracter de permanenţă. Astfel, România a fost un stat naţional, realitate consacrată prin Actul Unirii din 1859. Caracterul unitar a fost consfinţit prin Actele Marii Uniri din 1918 şi în Constituţia din 1923. Acest caracter, la care se adaugă caracterul suveran şi cel independent, a fost consacrat constituţional şi de Constituantul socialist în 1948, 1952 şi 1965. Dar, după 1948, România nu a mai întrunit atributul de a fi un stat de drept sau un stat democratic. Cât priveşte atributul de stat social, acesta este definit doar în Constituţia din 1991.

Caracterul statului nu ţine de voinţa politică a guvernantului sau a constituantului. Consfinţind anumite caractere ale statului, Constituantul nu face o operă creativă, ci

---

[1] Ibidem, p. 35.

[2] În comentariul făcut articolului 1 din Constituţie, prof. Deleanu foloseşte formularea „elementele definitorii ale statului român", înţelegând prin aceasta elementele la care face referire articolul respectiv (a se vedea Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 5).

doar constată anumite valori perene ale unei anumite colectivități organizate statal. În schimb, stabilirea atributelor statului ține, într-o măsură considerabilă, de voința agenților de putere mandatați de popor prin alegeri generale.

În afară de caractere și atribute, Constituția României consacră și unele *valori supreme* garantate de stat. Este vorba, potrivit art. 1 alin. (3), de „demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic".

În teoria și practica constituantă este statornicit principiul potrivit căruia, elaborând o nouă Constituție, Legiuitorul constituant preia din Legea fundamentală anterioară anumite dispoziții, principii, îndeosebi acelea care conservă și ocrotesc valorile naționale, caracterele fundamentale ale statului. De asemenea, pot fi menținute constante ale formei de guvernământ, ale regimului politic. Evident, este vorba de principii constituționale compatibile cu ordinea politică și juridică ce vor fi consfințite în noua Constituție.

Consecvent acestei teorii și practici constituționale, Legiuitorul Constituant a preluat din legile fundamentale anterioare caracterele esențiale ale statului român. Astfel, potrivit Constituției, România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. Unele dintre caracterele menționate figurau și în Constituția din 21 august 1965.

1.1. Stat național

Precizarea caracterului național al statului român, ignorat doar formal de guvernantul socialist,[1] a dat expresie unei realități istorice de necontestat: România este stat național de la Unirea celor două Principate românești la 24 ianuarie 1859, poporul român fiind, din momentul formării sale, majoritar în proporție covârșitoare față de alte seminții așezate în diferite perioade istorice pe teritoriul țării[2].

Trebuie precizat că afirmarea caracterului național nu înseamnă nicidecum exclusivism național sau șovinism. Dimpotrivă, statul român ocrotește prin tradiție în mod egal pe toți cetățenii săi, fără nicio discriminare.

---

[1] În unele documente de partid oficiale se stipula expres că România era un stat național, dar în cele trei constituții socialiste nu a existat o dispoziție în acest sens.

[2] Caracterul național al statului român a fost stipulat în art. 1 din Constituția din 1923 („Regatul României este Stat național unitar și indivizibil"). În dezbaterile parlamentare pe marginea proiectului Constituției din 1923, deputatul N. Bălănescu consemna, între altele, că „în vremurile când era marea frământare între marile Împărății vecine în timpul marii revoluții franceze, strămoșii noștri au cerut respectarea teritoriului națiunii valahe, spunând că noi nu suntem nici sandjac nici pașalâc și că avem teritoriul nostru determinat pe care trăim de atâtea veacuri, țara noastră" (*A. Lascharov-Moldovanu, S.D. Ionescu,* Constituțiunea României din 1923, adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe, C.J., București, 1925). Prof. G. Alexianu, comentând textele Constituției din 1938, care a menținut art. 1 din Constituția din 1923 în formularea inițială, preciza că „deși în cuprinsul hotarelor țării noastre există populațiune de altă limbă și rasă, totuși marea majoritate a populațiunii este națională și populațiile minoritare n-ar putea schimba caracterul de stat național. Deși caracterul unui stat nu se poate schimba, oricare ar fi declarațiile constituționale, ci el este ceea ce-l desemnează populația sa, totuși constituantul nostru a socotit necesar ca națiunea întreagă, convocată în Adunarea constituantă, să recunoască și în drept o situație de necontestat în fapt" (*G. Alexianu*, Principii de drept constituțional, Ed. Librăriei Universale Alcaly & Co., București, 1939, p. 6).

1.2. Caracterul unitar

Caracterul unitar al statului român semnifică faptul că acesta este organizat ca o singură unitate sau ca o unică formaţiune statală în cadrul căreia s-a instituit o singură ordine juridică bazată pe o unică Constituţie şi că există un unic sistem de organisme prin care se exercită cele trei puteri, deciziile de putere fiind difuzate în principal de la centru. Sfera de cuprindere a ordinii juridice, ca şi cea de exercitare a autorităţii organismelor puterii, respectiv a Parlamentului, Preşedintelui, Guvernului şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, este raportată la întregul teritoriu al ţării şi la întreaga populaţie. La rândul ei, populaţia ţării are aceeaşi cetăţenie indiferent de naţionalitatea pe care fiecare individ şi-o declară în mod liber. Totodată, statul român este subiect de drept constituţional dar şi de drept internaţional.

Caracterul unitar nu împiedică organizarea teritoriului – sub aspect administrativ – în unităţi administrativ-teritoriale, conduse potrivit principiului autonomiei locale şi principiului desconcentrării şi descentralizării serviciilor publice.

Exercitarea puterii centrale este atenuată prin intermediul desconcentrării, graţie căreia agenţii locali (prefecţi) sunt numiţi de Guvern care le transferă anumite prerogative decizionale. Potrivit art. 123 din Constituţie, Guvernul numeşte câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Atenuarea puterii centrale se realizează şi prin descentralizare, care poate fi funcţională sau teritorială[1].

Prin descentralizare, agenţii locali (primari, consilii locale) aleşi de locuitorii din circumscripţiile electorale respective nu sunt subordonaţi Guvernului şi înfăptuiesc autoadministrarea unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost aleşi. Deşi nu se subordonează puterii executive centrale, agenţii locali descentralizaţi se află sub tutela administrativă a Guvernului. Unităţile beneficiază de personalitate juridică, dar nu se opun statului ca atare.

Puterea lor de decizie este prevăzută expres de lege şi se limitează la o anumită sferă de prerogative. Autonomia unităţilor administrativ-teritoriale nu înseamnă independenţa acestora faţă de stat, ci doar dreptul colectivităţilor locale de a se autoadministra în condiţiile prevăzute de Constituţie şi lege.

1.3. Stat indivizibil

Legiuitorul constituant a stabilit că România nu este numai un stat unitar, ci şi indivizibil. Caracterul indivizibil al statului român ni se pare însă superfluu în condiţiile în care România este declarată stat unitar. Într-adevăr, caracterul indivizibil ar indica faptul că statul nu ar putea fi împărţit în mai multe unităţi statale şi transformat astfel în stat federal. Această imposibilitate decurge însă din caracterul unitar al statului şi deci, după părerea noastră, nu mai trebuia inclusă în Constituţie ca un caracter al statului sub forma indivizibilităţii sale.

Indivizibilitatea statului nu se confundă cu indivizibilitatea teritoriului care înseamnă că acesta nu poate fi împărţit în părţi componente beneficiind fiecare de un

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 43.

anumit regim de autonomie, sau să fie desprinse din teritoriul statului și cedate altor state.

În Constituția adoptată la 21 august 1965 teritoriul statului era definit ca indivizibil și inalienabil. Constituantul din 1991 a preferat să raporteze indivizibilitatea la stat și nu la teritoriu.

Din perspectivă istorică putem constata că Legea fundamentală de la 1866 a reținut caracterul indivizibil al statului român, dar în condițiile în care acesta nu avea însă un caracter unitar. În acest context, considerarea Principatelor Române ca fiind „un singur stat indivizibil cu numele de România" era pe deplin justificată, Constituantul urmărind prin această formulare să împiedice încercările de separare a celor două state românești unite la 24 ianuarie 1859. În contextul istoric dat, indivizibilitatea se referea la formațiunea statală rezultată prin Unirea din 1859, consolidată prin unirea reală înfăptuită de Cuza în 1862[1].

Constituantul din 1923 a preluat în mod eronat caracterul indivizibil al statului, eroare menținută și în Constituția din 1938.

După părerea noastră, nu statul ca atare, ci teritoriul său este indivizibil. Conceptul indivizibil raportat la existența statului unitar evocă neconstituționalitatea divizării acestuia în mai multe formațiuni statale, ceea ce ar afecta caracterul unitar al statului român, și nu „indivizbilitatea" sa[2].

Faptul că teritoriul este divizat și organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe, nu știrbește cu nimic indivizibilitatea sa. În sens constituțional, divizibilitatea teritoriului ar echivala cu segmentarea sa în unități administrative beneficiind de un statut ce ar depăși autonomia obișnuită.

1.4. Stat suveran și independent

Suveranitatea și independența statului prevăzute în art. 1 alin. (1) din Constituție exprimă supremația puterii de stat pe plan intern și neatârnarea acesteia față de altă putere pe plan extern. Suveranitatea reprezintă acea calitate a puterii de stat în temeiul căreia această putere are vocația de a adopta orice decizie politică, juridică, economică, militară ș.a. în toate treburile interne și externe, fără nicio imixtiune din partea altei puteri[3]. Se înțelege că vocația sau dreptul unui stat de a fi suveran sau de a

---

[1] Caracterul indivizibil al statului român a fost introdus în proiectul Constituției în 1866 la propunerea lui G. Mârzescu, pentru a sublinia că unirea din 1859 este un fapt irevocabil [a se vedea: Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866, publicate de Alexandru Pencovici, București, 1883, p. 68; *I.C. Filitti*, Izvoarele Constituției de la 1866 (Originile democrației române), București, 1934, p. 25].

[2] Problema indivizibilității teritoriului are conotații istorice. În Evul Mediu timpuriu (sec. X-XI e.n.) exista cutuma ca monarhul să-și împartă regatul în mai multe părți. Cu timpul, s-a conștientizat că o asemenea diviziune a regatului în mai multe regate are urmări negative asupra dezvoltării poporului respectiv. Mai mult, diviziunea discreționară a statului de către monarh, contravenea ideii puterii suverane a poporului. La baza dreptului monarhului de a-și împărți statul era așezată concepția potrivit căreia între teritoriul statului și statul ca organism politic este o confuzie. Cum monarhul era stăpân absolut asupra teritoriului, rezulta concluzia că acesta ar fi avut dreptul să-și împartă regatul (a se vedea, pe larg, *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec, București, 1928, p. 27 și urm.).

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 39.

pretinde altor subiecte de drept internaţional să-i respecte suveranitatea, presupune în mod reciproc obligaţia sa de a nu încălca suveranitatea altui stat. Altfel spus, să se conformeze normelor şi principiilor dreptului internaţional care protejează în mod egal suveranitatea şi independenţa tuturor statelor.

Suveranitatea unui stat apare – din punct de vedere teoretic – ca unitate a două componente complementare: supremaţia puterii în interiorul statului şi independenţa acesteia în raport cu alte puteri. Supremaţia fără independenţă este un nonsens. Cele două componente ale suveranităţii sunt, aşadar, inseparabile.

În interiorul statului, supremaţia puterii de stat se raportează la celelalte „puteri" ale organizaţiilor sociale: ale partidelor, sindicatelor, organizaţiilor neguvernamentale, a Bisericii[1].

În interiorul statului, puterea se exercită de autorităţile publice expres învestite prin Constituţie: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi instanţele judecătoreşti. Aceste autorităţi acţionează în limitele prevăzute de Constituţie şi legi speciale. Aceasta înseamnă că supremaţia puterii de stat nu se exercită în mod absolut şi în afara controlului înfăptuit de organisme specializate sau de opinia publică.

România, ca stat suveran, este un subiect de drept internaţional şi în această calitate îi incumbă anumite drepturi şi obligaţii prevăzute în tratatele internaţionale pe care le-a semnat şi ratificat, precum şi în legislaţia internă. Aderarea României la Tratatul Nord-Atlantic şi integrarea acesteia în Uniunea Europeană au impus o serie de modificări la nivel constituţional. Tratatele constitutive ale Uniunii Europene, ca şi prevederile acesteia şi, în general reglementările comunitare obligatorii, sunt aplicate în dreptul intern cu prioritate faţă de dispoziţiile naţionale contrare.

Comunitatea internaţională a convenit asupra unor principii şi norme menite să garanteze suveranitatea şi securitatea fiecărui stat, să prevină o nouă conflagraţie mondială. Potrivit Constituţiei, România întreţine şi dezvoltă relaţii paşnice cu toate statele şi, în acest cadru, relaţii de bună vecinătate, întemeiate pe principiile şi pe celelalte norme general admise ale dreptului internaţional, cu statele limitrofe. Adunarea Constituantă a dat, totodată, expresie principiului *pacta sunt servanda*, potrivit căruia un stat se obligă să îndeplinească cu bună credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele internaţionale la care este parte [art. 11 alin. (1)]. De altfel, tratatele internaţionale ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

§2. Forma de guvernământ

În ceea ce priveşte forma de guvernământ, Legiuitorul constituant a menţinut republica, introdusă în sistemul nostru constituţional în 1947.

În general, opţiunea pentru o formă de guvernământ este o opţiune politică, dar în acelaşi timp se bazează şi pe un raţionament juridic de natură constituţională.

Înainte de a analiza textul cuprins în art. 1 alin. (2) din Constituţie, facem precizarea că este în afară de orice îndoială că abolirea monarhiei a fost un act de forţă, rezultatul unei presiuni ultimative din partea Partidului Comunist, sprijinită din afara ţării. Din punct de vedere juridic, abdicarea Regelui Mihai I a fost un act neconstituţional,

[1] Termenul de putere asociat partidelor, sindicatelor, organizaţiilor neguvernamentale sau Bisericii este luat aici convenţional.

întrucât instituția abdicării nu era prevăzută în Constituție, iar Regele nu putea, oricum, să abdice și pentru urmașii săi, cu alte cuvinte nu putea să extindă consecințele juridice ale actului său de abdicare, unor prezumtivi și viitori descendenți legitimi ai acestuia. Este adevărat că Regele Carol al II-lea a abdicat în septembrie 1940, dar a abdicat în favoarea fiului său, moștenitorul legal al tronului.

Urcarea pe tron a lui Carol I a fost rezultatul unui plebiscit. Abolirea monarhiei în decembrie 1947 ar fi trebuit să urmeze aceeași procedură. În realitate, Legea nr. 363/1947 nu folosește termenul de „abolire", ci doar expresia „abdicarea Regelui Mihai I pentru el și urmașii săi".

Potrivit Constituției din 1923, actului abdicării, chiar forțate, ar fi trebuit să-i urmeze declanșarea procedurii prevăzută în art. 79 din Constituție, referitoare la vacanța tronului. Pentru a se evita însă această posibilitate și pentru a se pregăti terenul abolirii *de facto* a monarhiei, prin Legea nr. 363/1947 s-a abrogat expres Constituția din 1923. Ca atare, problema plebiscitului a căzut de la sine, iar abolirea monarhiei a fost un act politic la care au colaborat Guvernul și Partidul Comunist și pe care deputații Adunării Deputaților, reuniți în graba zilei de 30 decembrie 1947, l-au aprobat cu „entuziasm"[1].

Deși a fost impusă prin forță, republica a intrat însă în conștiința mai multor generații. Este adevărat, republica populară și apoi socialistă, au fost asociate patru decenii cu un regim politic inițial opresiv și apoi, fals sau parțial democratic, dar acest lucru nu împietează în noile condiții politice, să fie racordată la statul de drept.

Și în alte țări europene monarhia a fost înlăturată prin forță (Franța; Portugalia; Grecia; Spania; Bulgaria ș.a.). Dintre acestea, doar Franța, pentru o anumită perioadă, și Spania au restaurat monarhia.

În situația actuală a României, și ținând seama de faptul că fostul suveran nu are descendenți legitimi de sex masculin, instituția regalității, și implicit Constituția din 1923, transpuse printr-un joc al închipuirii în viața politică actuală, ar fi un factor de instabilitate politică internă.

Avem în vedere, în acest sens, dispozițiile cuprinse în art. 77 al Constituției din 1923, potrivit căruia „puterile constituționale ale Regelui sunt ereditare în linie coborâtoare directă și legitimă a majestății sale Regele Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen, din bărbat în bărbat prin ordinul de primogenitură și cu excluziunea perpetuă a femeilor și coborâtorilor lor".

Cele trei Constituții ale Regatului României au prevăzut o procedură complicată pentru desemnarea succesorului la tron în cazul în care Regele nu ar fi avut descendenți sau dacă nici unul dintre aceștia nu ar fi fost de sex masculin. O asemenea procedură a fost declanșată în timpul domniei Regelui Carol I care nu a avut moștenitori, succesorul tronului, prințul Ferdinand, fiindu-i nepot de frate.

Constituția din 1923 mai prevedea că pentru a se preveni vacanța tronului, Regele „va putea indica succesorul său dintr-o dinastie suverană din Europa cu primirea Reprezentanței Naționale" (art. 79). Pentru a se pronunța asupra opțiunii Regelui, cele

[1] În legătură cu opinia privind iregularitățile procedurii parlamentare folosite pentru „dezbaterea și aprobarea" Legii nr. 363/1947, a se vedea: Dezbateri parlamentare (M. Of. nr. 33 din 20 ianuarie 1848); *E. Focșeneanu*, Istoria constituțională a României, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 102-109.

două Camere legislative ar fi trebuit să se reunească, potrivit art. 79 din Constituţie, în prezenţa a cel puţin „trei pătrimi din membrii care compun fiecare dintre ambele adunări". Pentru a se vota desemnarea succesorului la tron, operată în condiţiile art. 79 din Constituţia din 1923, ar fi necesar votul a două treimi din numărul parlamentarilor prezenţi.

O asemenea procedură, iniţiată de fostul suveran, Mihai I, redevenit, printr-un simplu scenariu teoretic Rege al României, ar declanşa în ţară un haos politic fără posibilităţi de soluţionare, situaţie ce ar avea grave repercusiuni pe plan intern şi chiar extern.

Cu alte cuvinte, este greu de presupus că în prezent un partid politic sau o coaliţie de partide cu concepţii monarhice s-ar putea impune şi ar putea întruni cvorumul de trei pătrimi şi, respectiv, majoritatea de două treimi a voturilor celor prezenţi, în condiţiile stipulate în art. 79 din Constituţia din 1923, pentru a aproba numirea succesorului tronului desemnat potrivit art. 78 alin. 2 din aceeaşi Lege fundamentală.

În cazul declarării vacanţei tronului, art. 79 alin. (1) din Constituţia din 1923 prevedea că cele două adunări legislative „se întrunesc de îndată într-o singură adunare, chiar fără convocare, şi cel mai târziu până în opt zile de la întrunirea lor aleg un Rege dintr-o dinastie suverană din Europa Occidentală". Această alternativă ar fi chiar şi mai greu de conceput că s-ar realiza în actualul raport de forţe între partidele politice.

Din analiza textelor constituţionale menţionate, rezultă, aşadar, o imposibilitate obiectivă, de drept am putea spune, a restaurării monarhiei şi a unui mecanism constituţional în care principalul factor de putere – Regele – ar fi, în mod implacabil, sursa unui dezechilibru şi haos politic.

§3. Atribute şi valori supreme ale statului român

Cum societatea civilă şi statul de drept, pluralismul şi democraţia, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti sunt valori incontestabile ale sistemelor constituţionale occidentale, Constituantul român nu putea face abstracţie de ele. Includerea acestor valori universale ale gândirii şi practicii politice contemporane în Constituţia României, se datorează atât deziderateloг general-umane în numele cărora a fost înlăturat regimul politic socialist, cât şi revigorării unor valori ale tradiţiei constituţionale româneşti, interbelice. Totodată, declanşarea procesului de tranziţie a României spre o societate democratică s-a datorat şi recomandărilor exprese ale unor forumuri internaţionale, de implementare a standardelor democratice universale, ca o condiţie a accesului României în comunitatea vest-europeană.

„Statul de drept", „statul democratic şi social", „pluralismul politic" reprezintă standarde internaţionale ale democraţiei constituţionale. Noţiunile respective nu sunt însă noi. Noi sunt poate unele dintre conotaţiile acestora şi, în orice caz, perseverenţa cu care se urmăreşte transpunerea acestora în sistemele constituţionale ale Europei de Răsărit[1].

[1] O încercare de refundamentare a conceptului *statului de drept* în contextul reformelor iniţiate de fostul lider sovietic, Mihail Gorbaciov, şi de adaptare a acestuia la programul denumit perestroika, a fost sortită eşecului, întrucât avea un caracter limitativ şi demagogic. Statul

3.1. Stat de drept

Conceptul statului de drept s-a conturat printr-un lung proces istoric de interferență a diferitelor teorii naționale privind raporturile între puterea de stat, societate, individ. Rădăcinile acestui concept s-au format inițial în cadrul cutumei constituționale engleze în care legalitatea, „domnia legii" erau principii fundamentale ale vieții sociale. Cutuma engleză obliga deopotrivă organismele și structurile de putere, cât și pe cetățeni individual sau în grup. Publiciștii francezi din timpul revoluției de la 1789 au pus accentul pe lege ca manifestare a voinței suverane a poporului. Filozofii și juriștii germani din secolul al XIX-lea au conceput statul de drept ca un instrument prin care statul își autolimitează puterea, instituind legi obligatorii pentru autoritățile publice.

Nicio țară nu-și poate atribui prioritatea absolută și monopolul exclusiv ale fundamentării conceptului statului de drept, în fizionomia pe care acesta o are astăzi. Conținutul actual al acestui concept include, într-o sinteză filozofică, juridică și politologică, trăsăturile esențiale ce i s-au conferit în diverse școli naționale de drept pe parcursul unui îndelungat proces istoric. În prezent, conceptul statului de drept este revendicat de întreaga comunitate internațională, fiind consfințit expres sau consacrat indirect în documente de drept internațional, cum ar fi: Charta de la Paris pentru o nouă Europă (1990), Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) și, respectiv, Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (1950). De pildă, în Documentul Reuniunii de la Copenhaga din iunie 1990 se menționează expres că „statul de drept nu înseamnă numai o legalitate formală care asigură regularitatea și coerența în instaurarea și punerea în aplicare a ordinii democratice, ci o justiție bazată pe recunoașterea și deplina acceptare a valorii supreme a persoanei umane și garantată de instituțiile care oferă un cadru pentru exprimarea sa cea mai complexă"[1].

Aceste documente au fixat, se poate spune, totalitatea conotațiilor conceptului statului de drept, în raport cu realitățile politice, social-economice, culturale ș.a. actuale (naționale și internaționale), ca și cu așteptările legitime ale popoarelor. Aceste documente au marele merit, după părerea noastră, că îmbină, într-o sinteză unitară, atributele statului de drept în doctrina juridică engleză și americană, în școala juridică și filozofia germană și în teoria dreptului din Franța.

În ceea ce privește consacrarea statului de drept în Constituția României, trebuie menționat că nu există doar un singur articol care să reglementeze această instituție. În Constituție sunt numeroase dispoziții care concură la alcătuirea conținutului și fizionomiei statului de drept. De pildă, art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că „nimeni nu este mai presus de lege"; art. 2 alin. (2) din Constituție, deși se referă la suveranitate, poate fi invocat și în construcția statului de drept: „niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu", art. 15 alin. (2) proclamă principiul general de drept al neretroactivității legilor. La aceste dispoziții se adaugă

---

sovietic conceput ca *stat socialist de drept* nu era decât o utopie (a se vedea și *M. Duverger*, Europa de la Atlantic la Delta Dunării, Ed. Omegapres, București, 1991, p. 19).

[1] Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE, Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaționale, Ed. Adevărul, București, 1990, p. 234.

prevederile referitoare la drepturile omului, la mecanismul separaţiei puterilor, la pluralism, imparţialitatea justiţiei ş.a. În literatura juridică, chiar dacă se subliniază în mod corect că noţiunea de stat de drept „are dimensiunea universalităţii, indiferent de contextul naţional şi temporal al utilizării lui"[1], persistă o abordare incompletă a trăsăturilor definitorii ale acestui concept. În opinia noastră, subordonarea puterii faţă de drept, structurarea piramidală a puterii şi difuzarea ei unui număr mare de organisme, garantarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, participarea cetăţenilor la exercitarea puterii prin controlul jurisdicţional şi controlul de natură politică, limitarea fiecăreia dintre cele trei puteri şi controlarea lor reciprocă şi ierarhizarea puterii executive şi a puterii judecătoreşti, care să permită controlul între autorităţile existente în sistemul aceleiaşi puteri – privite ca trăsături definitorii ale statului de drept[2] – nu oferă o înţelegere suficient de clară a conceptului în sine. Mă refer, îndeosebi, la „structura piramidală a puterii"[3], care, departe de a fi o trăsătură a statului de drept, a constituit baza de construire a aparatului de stat socialist şi a subordonării tuturor structurilor piramidale ale acestuia din treaptă în treaptă, „vârfului piramidei", adică Partidului-Stat.

Constituţia adoptată de Adunarea Constituantă la 21 noiembrie 1991 şi aprobată prin referendum naţional la 8 decembrie 1991 a prevăzut în art. 1 alin. (3) că „România este stat de drept".

Desigur, se poate discuta – aşa cum s-a făcut în literatura noastră juridică[4] – asupra redactării propriu-zise în Constituţie a conceptului în sine, sau a unor termeni legaţi de aplicarea principiilor statului de drept. Enunţul constituţional cuprins în art. 1 alin. (3) din Constituţia României este identic cu texte incluse în alte constituţii europene [de exemplu, art. 1 alin. (1) din Constituţia Spaniei adoptată la 29 decembrie 1978][5].

Din întreaga economie a textelor Constituţiei României din 1991 rezultă – practica politică şi socială a confirmat acest lucru, în ciuda unor disfuncţii inerente în perioada de tranziţie – voinţa politică a Guvernantului de instaurare a statului de drept. În fond, nimeni nu îşi închipuie că art. 1 alin. (3) din Constituţie exprimă un proces deja încheiat, rezultatul unor acţiuni preexistente. Dimpotrivă, teza constituţională enunţă voinţa suverană a poporului, ca şi hotărârea fermă a autorităţilor publice prevăzute de Constituţie de instaurare şi consolidare a statului de drept.

Iată de ce, în opinia noastră, aprecieri de genul „România trebuie/va trebui să fie un stat de drept"[6] avute în vedere ca alternative pentru teza constituţională enunţată în art. 1 alin. (3) din Constituţie, sunt mai mult „preţiozităţi stilistice" decât enunţuri ştiinţifice. Nerespectarea de către „purtătorii puterii a principiilor statului de drept",

---

[1] A se vedea: *S. Popescu*, Din nou despre statul de drept. Concept, trăsături definitorii şi motivaţii, S.D.R. nr. 4/1992; *C. Gilia*, Teoria statului de drept, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, *E. Moroianu*, Câteva noi remarci privind statul de drept, S.D.R. nr. 1/1993.

[5] A se vedea *D.G. Lavroff*, Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978, Notes et etudes documentaries nr. 4629-4630/1981.

[6] *E. Moroianu*, op. cit., p. 25.

care ar transforma enunțul din art. 1 alin. (3) din Constituție într-o „formă fără fond"[1] – este adevărat, o posibilitate indezirabilă – poate interveni chiar dacă Legiuitorul constituant nu ar fi spus: „România este stat de drept", ci „România trebuie/va trebui să fie un stat de drept". Într-o asemenea alternativă redacțională, apare firească întrebare: când ar urma ca România să fie un stat de drept?

Nu trebuie să uităm că Legea fundamentală este, deopotrivă, un act politic și juridic, și că realismul politic al enunțurilor constituționale are o tot atât de mare importanță ca și conținutul juridic propriu-zis. În fond, teza constituțională pe care am invocat-o exprimă hotărârea guvernului român – indiferent care ar fi în viitor culoarea politică a acestuia – de a acționa permanent pentru apărarea principiilor și instituțiilor proprii statului de drept.

Am în vedere, în acest sens, că Legea fundamentală nu se limitează la enunțarea statului de drept – ca stare actuală a României – ci enumeră, totodată, garanțiile acestuia, printre care menționăm: asigurarea dreptului la apărare, controlul constituționalității legilor, contenciosul administrativ, independența și imparțialitatea justiției, exprimare prin norme general-obligatorii a voinței suverane a poporului.

Cu alte cuvinte, Legiuitorul constituant a creat cadrul în care orice măsură, acțiune sau dispoziție a puterilor în stat, de la Președintele României, la Parlament, Guvern, Înalta Curte de Casație și Justiție, autorități ale administrației publice centrale și locale să se bazeze pe lege[2]. Orice măsură luată de guvernant în afara cadrului prescris de Parlament – ca unică autoritate legiuitoare a țării – reprezintă o încălcare a statului de drept, iar sancționarea fermă a unei asemenea măsuri arbitrare, ilegale, este o dovadă a existenței statului de drept.

Printre caracteristicile statului de drept menționăm:

a) regimul constituțional, adică stabilirea în Constituție a principiilor fundamentale de organizare și exercitare a celor trei puteri. Cu alte cuvinte, sursa formală a puterii este Constituția care prevede, de asemenea, și cadrul de exercitare a acesteia. Orice depășire a cadrului respectiv are caracter neconstituțional;

b) legitimitatea populară (directă sau indirectă) a autorităților publice cu atribute de guvernare;

c) egalitatea tuturor – persoane fizice și juridice – în fața legii și a justiției;

d) neretroactivitatea legii;

e) legea să exprime cu adevărat voința suverană a poporului și să fie adoptată prin procedura consacrată în Constituție și de regulamentele Camerelor;

f) asigurarea supremației Constituției printr-un control politic (preventiv) sau jurisdicțional, sau prin îmbinarea celor două modalități, ca și asigurarea supremației legii față de actele normative ce i se subordonează;

g) instituționalizarea și funcționalitatea contenciosului administrativ;

h) dreptul la apărare bazat pe prezumția legală de nevinovăție, corelat cu independența și imparțialitatea justiției;

i) înfăptuirea reală a unei democrații autentice, pluraliste și în cadrul acesteia, afirmarea pluralismului politic;

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea, în acest sens, și *T. Pop*, Rolul practicii judiciare a Curții Supreme de Justiție în consolidarea statului de drept, S.D.R. nr. 1/1992.

j) alegeri libere organizate la anumite intervale, prin vot universal, egal, direct şi secret;

k) garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti consfinţite în Constituţie[1].

3.2. Stat democratic

Conceptul de „stat democratic" este un concept relativ recent formulat în doctrina şi practica constituţională[2]. Evident, caracterul democratic al statului, raportat la modul de percepere a democraţiei la diferite popoare şi epoci istorice – datează din vremea democraţiei sclavagiste ateniene. Sintagma „stat democratic" exprimă racordarea definitivă a statului român la valorile democraţiei universale.

Ca şi în cazul conceptului statului de drept, instituţia juridică a „statului democratic" este consacrată prin mai multe texte constituţionale. Cea mai importantă dispoziţie constituţională este art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală: „Suveranitatea naţională aparţine poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum". De asemenea, art. 8 alin. (1) prevede „că pluralismul în societatea românească este o condiţie şi o garanţie a democraţiei constituţionale".

Beneficiind de cadrul constituţional dat, poporul participă la conducere – esenţa democraţiei – pe cale reprezentativă, precum şi prin referendum. O formă de participare directă a poporului la actul de conducere statală este, de asemenea, iniţiativa legislativă conferită unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot care pot să propună astfel un proiect de lege în condiţiile prevăzute de art. 74 din Constituţie. Cetăţenii mai pot exercita dreptul de iniţiativă legislativă propunând, în condiţiile art. 150 din Constituţie, revizuirea acesteia.

În afara acestor modalităţi clasice de exercitare a democraţiei, Constituţia mai consacră şi alte instrumente prin care categorii ale populaţiei tind să influenţeze decizia politică, actul democratic de conducere legislativă şi executivă. Este vorba de cadrul de înfiinţare şi funcţionare ale unor organizaţii neguvernamentale. Asemenea organizaţii reprezintă, potrivit anumitor criterii, cetăţenii în faţa statului. În unele situaţii, acestea devin chiar parteneri ai Guvernului în procesul de decizie. Practic, aceste organizaţii apar ca modalităţi de garantare ale drepturilor cetăţeneşti.

Dacă democraţia înseamnă suveranitatea poporului, sintagma *stat democratic* exprimă unitar interesele fundamentale ale acestuia. Într-o democraţie directă, statul este cel care îi reprezintă pe cetăţeni, între aceştia şi stat neexistând structuri interme-

---

[1] A se vedea şi: Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 11-12; *I. Deleanu*, op. cit., p. 46-49; *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.

[2] Articolul 2 al Constituţiei Portugaliei prevede că Republica Portugheză este un stat de drept, democratic, bazat pe suveranitatea poporului, pe pluralismul de exprimare şi de organizare politică democratică şi pe respectul şi garantarea exercitării drepturilor şi libertăţilor fundamentale, care au ca scop realizarea democraţiei economice, sociale şi culturale şi adâncirea democraţiei participative. Articolul 1 din Constituţia spaniolă prevede că Spania se constituie într-un stat de drept, social şi democratic, care apără ca valori superioare ale sistemului său juridic libertatea, dreptatea, egalitatea şi pluralismul politic. Articolul 2 din Constituţia Franţei prevede că aceasta este o republică indivizibilă, laică, democratică şi socială. Constituţia Italiei prevede în art. 1 că aceasta este o republică democratică fundamentată pe muncă.

diare. Dimpotrivă, în democrațiile reprezentative, așteptările, cerințele, nemulțumirile diferitelor categorii sociale se exprimă din punct de vedere politic prin intermediul partidelor. În numele democrației, guvernanții – reprezentanți direcți sau indirecți ai corpului electoral – vor pretinde și, uneori, vor abuza de dreptul de a guverna, în detrimentul poporului. Poporului nu îi rămâne decât prerogativa de a-i vota periodic pe conducătorii săi. Așa se explică, de altfel, și schimbarea puterii de la o legislatură la alta[1].

3.3. Stat social

Caracteristica statului român de a fi un „stat social" semnifică, cel puțin în actuala etapă, mai mult un deziderat decât o realitate. Sintagma „stat social" este întâlnită sub o altă formă, dar cu un conținut asemănător și în alte constituții. Caracterul sau atributul „social" pune în evidență îndeosebi rolul statului de garant al „binelui social general", de proteguitor al interesului general și al nevoilor sociale elementare ale individului defavorizat de economia de piață.

Conceptul statului social este și un rezultat al apropierii între puterea politică și societatea civilă[2]. Concepția despre statul de drept – proprie unei societăți emancipate industrial – reclamă un echilibru între intervenția statului în viața social-economică și principiile democratice liberale și presupune, totodată, asumarea de către stat a obligației de a asigura un trai decent cetățenilor săi.

Conceptul statului social este legat, din perspectiva analizei istorice, de instituția drepturilor cu conținut social, consacrate la nivel constituțional. Primele drepturi sociale – dreptul la muncă, dreptul poporului la insurecție împotriva opresiunii și dreptul la învățământ – au căpătat o consacrare constituțională în Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, atașată la Preambulul Constituției Franței din 1793[3]. Esența celor trei drepturi – departe de a constitui o „invenție" politico-juridică a Revoluției franceze de la 1789 –, constă în asigurarea pentru fiecare cetățean a unui anumit grad de securitate socială, la care se adaugă prin conexiune o veritabilă cale de integrare socială a cetățeanului care are accesul liber la muncă și instrucție generală.

Rădăcinile istorice ale preocupării statului pentru asigurarea unui minim de existență materială, a unui ajutor social, provin din timpul domniei reginei Angliei Elisabeta I, când s-a adoptat o lege privind săracii. În 1794, în Anglia s-a instituit un impozit pentru săraci *(rates)* în vederea acordării de către fiecare parohie a unei alocații menite să suplimenteze veniturile salariale ale familiilor foarte sărace[4]. Exemplul britanic a

---

[1] Ca mulțime neunitară, poporul nu are competența sau priceperea de a guverna, întrucât fiecare cetățean în parte este o particularitate economică, culturală, etnică, religioasă, socială și se manifestă cu predilecție în chip subiectiv, urmărind scopuri și obiective specifice, uneori chiar contradictorii. Poporul are însă, un „bun simț politic", care îl ajută să facă diferențieri de ansamblu între guvernanți, după modul în care aceștia își respectă promisiunile și angajamentele electorale.

[2] *L.P. Zăpârțan*, Știința politicii, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992, p. 109; Statul social (dezbatere), Societate și cultură nr. 6/1996.

[3] A se vedea *D.G. Lavroff*, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris, 1997, p. 30-31.

[4] Corespondentul modern al unei asemenea politici sociale l-a constituit termenul britanic, *welfare state* sau „statul asistențial".

fost preluat în Germania de către cancelarul Bismark, însă, din raţiuni politice şi nu sociale. Prin politicile sociale aplicate, care tindeau să îmbunătăţească situaţia materială a păturilor sărace, Bismark a urmărit de fapt, întărirea puterii statului şi eliminarea cauzelor unor nemulţumiri împotriva acestuia. Paradoxal, se creează astfel o legătură de cauzalitate între reforme sociale, vizând sistemul de asigurări sociale în interesul celor defavorizaţi şi caracterul autoritar, chiar represiv al statului.

Prin această construcţie teoretică, se realizează cerinţele statului social, dar se împiedică afirmarea statului de drept. După al doilea război mondial, la nivel constituţional s-a realizat compatibilitatea statului social cu statul de drept. În doctrina politică statul social a fost definit ca un sistem de măsuri ce se referă la programe sociale ale guvernelor în legătură cu promovarea unor politici publice de asigurări sociale menite să îmbunătăţească condiţia materială a cetăţeanului pornindu-se de la garantarea unui nivel de trai decent[1].

Potrivit concepţiei ce stă la baza instituţiei statului social, statul nu poate avea un rol pasiv faţă de competiţia economică liberă, caracteristică liberalismului care poate duce, inevitabil, la uriaşe departajări sociale pe criterii de avere. Pe de altă parte, deţinătorul de capital privat, investitorul particular, nu pot susţine programe de dezvoltare la nivel de ramură economică sau chiar naţional de cercetare ştiinţifică. Este motivul pentru care statul îşi asumă responsabilităţi economice şi sociale nemijlocite.

În afară de această implicare a statului în viaţa economică cu efecte directe sau indirecte asupra statutului social al cetăţeanului obişnuit, statul este, aşa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, un factor indispensabil al politicii de securitate socială de care beneficiază categorii largi de cetăţeni [art. 41 alin. (2) din Constituţie referitor la salariaţi] ca şi categorii defavorizate (persoanelor cu handicap – art. 50 din Constituţie). De o protecţie deosebită din partea statului se bucură, de asemenea, copiii şi tinerii (art. 49 din Constituţie)[2].

3.4. Omul – cetăţean *(zoon politicon)*

Pivotul democraţiei constituţionale îl constituie, în ultimă instanţă, omul, privit într-o dublă ipostază: ca fiinţă umană şi ca fiinţă politică (cetăţean). Consecvent acestei filozofii politice, fundamentată încă de Aristotel, Legiuitorul constituant român prevede într-una dintre tezele art. 1 alin. (3) că demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sunt garantate ca atare.

În acest text sunt condensate câteva principii constituţionale clasice pentru democraţia liberală. Ne referim, în acest sens, la libertate, drepturile omului, dezvoltarea personalităţii umane, pluralism. Deşi egalitatea nu este menţionată printre aceste valori, este fără îndoială că ea este subînţelesă, cu toate că este consacrată expres în art. 16 din Constituţie.

Potrivit textului constituţional, omul-cetăţean este „măsura tuturor lucrurilor". În jurul său se creează şi funcţionează – pentru înfăptuirea Binelui comun, a intereselor generale ale Naţiunii – toate autorităţile publice.

---

[1] *Gh.L. Stoica*, Concepte, idei şi analize politice, Ed. Diogene, Bucureşti, 2000, p. 25.

[2] Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 14.

Cetățenii sunt ocrotiți de stat fără nicio discriminare. Drepturile lor sunt garantate și apărate. Statul asigură respectarea demnității umane sub toate aspectele ce țin de progresul social general, creează climatul necesar, precum și structurile organizatorice pentru apărarea justiției sociale, afirmarea plenară a personalității fiecărui individ. Textul citat este textul cadru. El este multiplicat, concretizat în numeroase alte texte constituționale și legale cum sunt, de pildă, art. 16, art. 8, întreg Titlul II din Constituție ș.a.

§4. Puterea suverană a poporului

Principiul puterii suverane a poporului, înscris în art. 2 alin. (1) din Constituție, nu are o legătură nemijlocită cu caracterul suveran al statului consacrat în art. 1 alin. (1). Suveranitatea națională relevă că poporul român este deținător suveran al puterii. În același timp, art. 2 alin. (1) precizează modalitatea de exercitare a suveranității: prin reprezentare și prin referendum. De fapt, dispoziția constituțională cuprinsă în articolul 2 alin. (1) conține o contradicție în termeni. Suveranitatea națională aparține națiunii și nu poporului. Din punct de vedere constituțional, poporul poate fi privit într-o dublă accepțiune: ca deținător suveran al puterii și ca totalitate de cetățeni cu drept de vot. În prima accepțiune, poporul reprezintă totalitatea indivizilor (cetățenilor), indiferent care ar fi naționalitatea pe care și-o declară fiecare. În a doua accepție, poporul este reprezentat de cetățenii înscriși în listele electorale. Articolul 2 alin. (1) din Constituție face trimitere la prima accepțiune a noțiunii de popor (în sens constituțional), iar art. 36 face trimitere la cea de-a doua accepțiune, „suveranitatea populară" sau „suveranitatea poporului"[1]. Opțiunea constituantului pentru conceptul de „suveranitate națională" este motivată de faptul că națiunea întrunește, într-o sinteză procesuală, așa cum afirmă prof. Ion Deleanu „trecutul, prezentul și viitorul" generațiilor de români[2], în timp ce poporul ar reprezenta o sumă aritmetică de indivizi, fiecare dintre ei deținând o cotă parte (egală) de suveranitate[3].

Cu toate acestea, Constituantul a asociat termenul de suveranitate națională cu cel de popor într-un hibrid teoretic ale cărui valențe sociale urmează a fi relevate în practica constituțională.

Organele la care se referă Constituția în art. 2 alin. (1) sunt Parlamentul și Președintele României, segmente ale puterii desemnate prin vot popular direct. Potrivit Constituției, suveranitatea aparține poporului român. Cum acesta nu se poate întruni ca să o exercite direct, încredințează exercițiul atributelor suveranității Parlamentului și Președintelui, poporul rămânând titular al puterii. Această teză este întărită de art. 2 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia „niciun grup și nicio persoană nu pot exer-

---

[1] Suveranitatea poporului reprezintă suma aritmetică a cotelor de putere ce revin în părți egale fiecărui cetățean. Poporul este o categorie social-politică constituită din totalitatea indivizilor ce locuiesc într-un anumit stat. Suveranitatea națională are la bază, de asemenea, ideea de totalitate de indivizi, privită însă ca o entitate abstractă. Națiunea nu exprimă, așadar, suma aritmetică a indivizilor ce formează poporul, ci o colectivitate abstractă. Cele două concepte nu se exclud, până la un punct ele având o bază comună.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 36.

[3] Ibidem.

cita suveranitatea în nume propriu". Se înţelege că Parlamentul este la fel de reprezentativ ca şi Preşedintele României. Cu toate acestea, cele mai importante atribute ale suveranităţii (puterea legislativă şi controlul exercitat asupra executivului) revin Parlamentului.

În fond, referindu-se la suveranitate naţională, Constituantul a avut în vedere puterea al cărui deţinător suveran este poporul şi pe care acesta nu o poate exercita direct, ci doar prin delegaţiune (expresie folosită de Constituantul român din 1923 şi 1938).

Caracterele puterii suverane sunt:

a) inalienabilitatea;
b) indivizibilitatea;
c) imprescriptibilitatea;
d) deplinătatea;
e) unitatea.

Caracterul inalienabil al suveranităţii arată că aceasta nu poate fi înstrăinată. Indivizibilitatea relevă că suveranitatea, fiind unitară (unică în concepţia lui Rousseau) nu poate fi divizată în cote-părţi, în unităţi distincte şi exercitate unele separat de celelalte. Caracterul imprescriptibil relevă că suveranitatea există atâta timp cât există naţiunea respectivă. Deplinătatea exprimă faptul că suveranitatea nu poate fi ţărmurită, limitată arbitrar.

În cadrul trasat de Constituţie, „domeniul" suveranităţii nu poate fi încălcat de o altă „suveranitate". Unitatea suveranităţii decurge din însăşi sinteza calitativă şi integratoare a cotelor-părţi de suveranitate ale fiecărui individ.

§5. Caracterul teritoriului

Statutul juridic al teritoriului unui stat are o importanţă fundamentală chiar pentru existenţa statului. Aşa cum se ştie, teritoriul statului constituie unul dintre elementele constitutive ale acestuia. De aceea, el trebuie să fie bine determinat. Lipsa teritoriului echivalează cu inexistenţa *de facto* a statului. De asemenea, deficienţa în stabilirea statutului juridic al teritoriului, afectează într-un fel personalitatea statului, ca şi procesul de guvernare propriu-zis. Astfel, netrasarea clară sau trasarea defectuoasă a frontierelor pot genera conflicte teritoriale cu statele vecine.

Constituţia statorniceşte ca principiu că teritoriul României este inalienabil. Cu alte cuvinte nu este posibilă înstrăinarea în orice mod a unui fragment din teritoriul naţional, unui alt stat. De asemenea, inalienabilitatea înseamnă că niciun alt stat nu poate exercita atribute de putere asupra teritoriului statului în cauză, indiferent care ar fi suprafaţa afectată sau motivele invocate.

Totodată, constituantul stabileşte natura actului normativ prin care sunt consfinţite frontierele: lege organică. De fapt, stabilirea şi trasarea frontierelor unui stat reprezintă o problemă a relaţiilor interstatale rezultând din acordul statelor interesate convenit potrivit principiilor dreptului internaţional.

Aşa cum este statuat de altfel, modificarea limitelor (frontierelor) unui stat se poate face numai în virtutea unei legi. Constituţia mai prevede că teritoriul este organizat sub aspect administrativ în comune, oraşe şi judeţe. Acestea reprezintă unităţi administrativ-teritoriale conduse potrivit principiului autonomiei locale şi principiului descentralizării serviciilor publice.

O ultimă prevedere a art. 3 din Constituție prevede că pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populații străine. O asemenea prevedere are deja caracter de tradiție în practica constituțională românească. O dispoziție similară conține-neau și Constituțiile din 1866, 1923 și 1938. Textul constituțional face referire expres la colectivități relativ largi, întrucât numai acestea pot întruni caracterul de populație. Se înțelege că este vorba de populații întrunind caracteristici ale unei anumite națiuni sau minorități naționale. Interdicția de strămutare nu se referă la persoane străine care solicită statului român aprobarea pentru stabilirea definitivă pe teritoriul țării. Din această perspectivă, o problemă de interpretare a textului constituțional conținut în alin. (4) al art. 3 din Constituție poate apare în cazul în care un număr mare de indivizi, echivalând numeric cu populația, se stabilește într-o anumită perioadă pe teritoriul țării. În opinia noastră, aceasta ar produce în fapt efecte ale colonizării teritoriului românesc cu alte populații.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV
Raporturile stat-cetățean

§1. Unitatea poporului român

Un alt principiu constituțional este cel înscris în art. 4 alin. (1), potrivit căruia „statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi". Dispoziția constituțională menționată evocă unul dintre elementele constitutive ale statului, și anume, populația. Sintagma „poporul român" folosită în art. 4 alin. (1) precum și în art. 1 alin. (3), art. 2 alin. (1), art. 61 alin. (1) trebuie corelată cu alți termeni folosiți în Legea fundamentală. Ne referim, astfel, la caracterul național al statului român precum și la termenul de naționalitate [art. 4 alin. (2)], de minoritate națională [art. 6 alin. (1); art. 32 alin. (3) și art. 128 alin. (2)]. De asemenea, în alte texte Constituția se referă la cetățenii români. Cum fiecare dintre acești termeni au definiții și un conținut diferite, va trebui de fiecare dată să fie interpretați potrivit definițiilor din dicționar, dar și în contextul în care sunt folosiți în diferitele texte constituționale.

Astfel, termenul de stat național folosit în art. 1 alin. (1) din Constituție se întemeiază pe principiul statului-națiune și pune în evidență ponderea covârșitoare din punct de vedere numeric a națiunii române în ansamblul populației țării. Cât privește expresia „tradițiile democratice ale poporului român" folosită în art. 1 alin. (3) din Constituție, considerăm că Legiuitorul constituant nu s-a referit la tradițiile democratice ale poporului român privit ca o entitate etnică, ci și la tradițiile democratice ale minorităților naționale, care nu pot fi excluse, ele fiind complementare fondului, tradițiilor națiunii române, pe care le întregesc. Constituția nu are cum să definească nici termenul de națiune, motiv pentru care o interpretare puțin riguroasă a termenilor respectivi poate da naștere la confuzii[1]. Articolul 4 din Constituție evocă două categorii: „poporul român" și „cetățenii români", care prin inabilitate de exprimare

[1] Comisia parlamentară pentru elaborarea propunerii de revizuire a Constituției a respins amendamentul depus de grupul parlamentar UDMR din Camera Deputaților prin care s-a propus ca art. 1 alin. (1) din Constituție să nu mai prevadă caracterul național al statului român. În dezbaterile parlamentare pe marginea acestei propuneri s-a evocat Avizul consolidat al Comisiei de la Veneția [CDL (2003)8] în care se pune întrebarea asupra semnificației cuvântului național din sintagma „stat național" folosită în art. 1 alin. (1) din Constituție. Cu privire la acest termen, Comisia s-a întrebat dacă în cazul folosirii sintagmei „stat național" („este vorba de noțiunea de voință, noțiune politică subiectivă, care reunește pe toți cei care împărtășesc aceleași valori, aceeași istorie, același viitor, sau este vorba de o concepție „obiectivă", „culturală" și „etnică" a națiunii, care nu ar reuni decât vorbitorii aceleiași limbi și care au aceeași origine?"). La aserțiunea făcută de domnul deputat Varga Attila, potrivit căreia termenul de stat național „poate să fie temeiul unei politici de omogenizare etnică", s-a răspuns că în textul constituțional noțiunii de națiune i se dă un sens civic, iar nu un sens etnic.

constituțională par să se contrapună. Însăși denumirea marginală a textului constituțional induce această concluzie. Cei doi termeni sunt folosiți în contexte și cu scopuri diferite, ceea ce ar face justificată separarea acestora în două texte distincte. Din aceeași perspectivă trebuie să interpretăm și art. 58 din Constituție, potrivit căruia „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român". În condițiile în care Constituția nu definește termenii de națiune și de minoritate națională și nici termenii de popor sau de patrie, limbajul constituțional trebuie să fie extrem de riguros și de precis pentru a nu da naștere la confuzii etimologice sau la interpretări eronate. Ca și celelalte popoare, poporul român se caracterizează prin unitatea sa. Nu este vorba însă de o unitate politică, ideologică ș.a., ci de o unitate de factură istorică, etnică, religioasă, lingvistică, culturală, de trăsături psiho-sociale, care se forjează în conștiința de neam.

Unitatea poporului nu reprezintă suma aritmetică a diferitelor trăsături ale poporului român, fiind vorba de o unitate integratoare, spirituală, valorică a tuturor acestora, bazată pe conștiința de neam, pe solidaritatea socială.

Între stat și poporul român se încheagă o legătură indestructibilă, organică, având rădăcini istorice adânci. Așa se explică și patriotismul poporului[1]. În același timp, întregul edificiu statal se întemeiază pe unitatea poporului. În acest context, suveranitatea națională nu poate fi restrânsă la poporul român. Suveranitatea națională aparține întregii populații, interpretată într-un sens politic, civic, și nu etnic.

Problema fundamentală a raporturilor stat – cetățean, din perspectiva științei politice, este cea a priorității unuia asupra celuilalt. În practica politică a guvernării, un echilibru în aceste raporturi este mai greu de obținut, mai ales în epoca contemporană când statul se confruntă cu provocări majore și chiar cu amenințări de o natură diversă iar societatea civilă se caracterizează prin interese concurente. În aceste condiții, cetățeanul glisează pe un plan instabil care parcurge conjunctural ruta centralizare – descentralizare. Cetățeanul trebuie să-și subordoneze din impuls personal interesele particulare intereselor generale ale comunității, consolidând astfel bazele societății politice, sau aceasta din urmă, deja constituită prin procedura asocierii colective într-un contract social tacit trebuie să pună pe primul plan interesul individului multiplicat la nivelul colectivității? Nu este ușor să se răspundă la această întrebare. Ca raport social, raportul de putere este în sine conflictual și instabil; este conflictual întrucât opune pe cei guvernați celor care guvernează. Întotdeauna va exista o contradicție între promisiunile electorale – pentru care guvernanții primesc votul electoratului – și politicile realizate de cei care câștigă puterea, până la sfârșitul mandatului acestora. Așa se explică faptul că în democrațiile moderne, electoratul își poate schimba opțiunile politice în funcție de gradul de satisfacere a cerințelor acestuia de către Guvernant. Raportul de putere este instabil, întrucât guvernanții care abuzează de puterea ce li s-a încredințat, pot fi deposedați de aceasta, fie prin proceduri electorale, fie prin revoltă populară.

Revoluția franceză de la 1789 a dat naștere unui concept inexistent în vechiul Regim. Ne referim la categoria sociologică de cetățean, aureolat de tripticul egalității,

---

[1] A se vedea, în acest sens, și *M. Văraru*, Drept administrativ, Ed. Socec, București, 1928, p. 27.

libertății și fraternității. Revoluția bolșevică din 1917 a preluat termenul de cetățean dar i-a deturnat sensul. În fond, statul comunist și-a subordonat individul, deși constituțional i-a clamat libertatea și s-a autodefinit ca „stat al întregului popor".

Dacă analizăm raporturile stat – cetățean din perspectiva conceptului de putere, vom ajunge inevitabil la problema suveranității și, pe un plan mai general, la coexistența suveranității poporului cu cea a statului. Care dintre cele două tipuri de suveranitate este prioritară și, mai ales, care dintre ele se exercită în mod real? Acestei întrebări i se pot asocia alte două: delegarea vremelnică de către popor a exercițiului suveranității sale statului, este răsplătită de acesta prin efortul de a ameliora continuu condiția umană?; beneficiind de putere, statul nu îl uită pe cel care i-a delegat-o vremelnic și sub condiție? Este o consecință naturală a delegării de către națiune a prerogativelor sale de putere, unor autorități direct sau indirect reprezentative, dreptul acesteia de a exercita un control asupra celor mandatați de ea. Scopul delegării puterii este asigurarea siguranței și fericirii tuturor. Atunci când națiunea în calitatea sa de mandant nu este mulțumită de diligențele mandatarului, este în deplin drept să-i revoce acestuia încrederea acordată. Acest drept aparține națiunii și este îndreptățită să-l exercite deopotrivă în raporturile sale cu puterea legislativă și cu puterea executivă[1].

Răspunsurile la întrebările enunțate demonstrează că pe parcursul unui îndelungat proces istoric, statul și-a subordonat individul, a pretins că interesele generale sunt precumpănitoare, până la sacrificarea celor particulare. Marja de libertate rezervată cetățeanului, deși esențială, nu a fost niciodată suficientă pentru ca acesta să participe cu adevărat la procesul de guvernare.

Constituțiile reflectă doar parțial și în formule juridice încărcate de formalism raporturile stat-cetățean. De cele mai multe ori, însă, în practica guvernării dispozițiile de genul „suveranitatea națională aparține poporului" nu au întotdeauna un conținut real.

Nici decizia Adunărilor Constituante de a interzice ca vreun grup sau o persoană să poată „exercita suveranitatea în nume propriu", nu este încununată de un succes remarcabil. Odată ce au fost aleși sau numiți într-o funcție sau demnitate publică, reprezentanții poporului, într-o considerabilă majoritate preiau suveranitatea pe seama lor și o exercită fie în interesul partizan al partidelor politice cărora le aparțin, fie al lor personal, ceea ce are ca urmare convertirea legitimă a raporturilor stat – cetățean, în raporturi stat – partide politice.

Pentru o societate aflată în proces de restructurare a fundamentelor sale politice potrivit principiilor democrației liberale, așa cum este încă România, definirea corectă și reală a raporturilor stat-cetățean și, mai ales, asigurarea funcționalității democratice a acestora reprezintă o cerință și constituie o condiție esențială a bunei guvernări.

---

[1] John Locke a intuit cu claritate acest raport de condiționare între popor și reprezentanții săi. „Deoarece puterea încredințată pentru a atinge un anumit scop este limitată de acel scop – spunea filozoful englez –, ori de câte ori acest scop este în mod evident neglijat sau se acționează contrar lui, încrederea trebuie în mod necesar retrasă, iar puterea pusă înapoi în mâinile celor ce au dat-o, pentru ca ei să o poată ulterior așeza din nou unde vor crede că este cel mai bine pentru siguranța și securitatea lor" (*J. Locke*, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, Ed. Nemira, București, 1999, p. 146).

Limitarea puterii ca noțiune și practică politică în contextul raporturilor stat – cetățean, este posibilă numai în democrația reprezentativă, și de aceea este strâns legată de aceasta. Numai acest tip de democrație presupune ca posibilitate, limitatea puterii autorităților publice și controlul reciproc al acestora. O democrație completă, de tip participativ, în care corpul social se convertește de la sine în corp politic decizional, nu poate cunoaște limite, întrucât poporul fiind suveran nu poate fi împiedicat de nimeni să guverneze așa cum crede de cuviință la un moment dat. Democrația reprezentativă prezintă și avantajul că permite controlul poporului asupra celor care îl guvernează, prin mecanisme electorale, dar și prin canalele mediatice ale societății civile. Cât privește mecanismele electorale de control social exercitat asupra celor care guvernează avem în vedere nu numai procedurile specifice prin care se exercită votul universal, ci și partidele politice care prin programele lor electorale sunt un ghid și îndreptar de control cetățenesc asupra proceselor guvernării. În fond, prin mecanismele electorale sunt sancționate partidele politice care au eșuat pe arena politică sau care nu au un suport popular suficient.

Prin urmare, controlul puterii pe care îl presupune democrația reprezentativă este de fapt și în ultimă instanță controlul societății al corpului social asupra partidelor politice. Parlamentul și Guvernul sunt, de aceea, instituții care prind viață și funcționează prin intermediul partidelor politice, deși acestea nu sunt instituții politice. Fără partide, nu pot exista în societatea modernă nici parlamente nici guverne.

§2. România – patria comună a tuturor cetățenilor săi

Articolul 4 alin. (2) exprimă o realitate cu o sferă de cuprindere mai mare: deși statul are ca fundament unitatea poporului român, România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără nicio deosebire sau discriminare. Tocmai de aceea, considerăm că statul român trebuie să aibă ca fundament nu numai unitatea poporului român, dar și unitatea cetățenilor săi care aparțin minorităților naționale. Numai astfel se explică de ce „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi".

Unitatea poporului român este subînțeleasă și rezultă din caracterul național al statului. Aceasta este filozofia Constituției din 1991. Fundamentul politic al unui stat trebuie să se întemeieze pe unitatea întregii populații ca element constitutiv al acestuia. Autoritățile statale se formează și funcționează ca expresie a voinței suverane a corpului electoral, care nu cunoaște distincții etnice. Constituantul a introdus în alineatul menționat un concept care nu are un evident caracter juridic, cel puțin în comparație cu noțiunea de stat. Este vorba de conceptul de „patrie" căreia îi asociază adjectivele „comună" și „indivizibilă".

Patria constituie cadrul etnico-natural, social-economic, politic și cultural în care se desfășoară viața unei națiuni. Într-un îndelungat proces istoric, patria rămâne neschimbată în trăsăturile sale definitorii. În schimb, statul suferă transformări esențiale, vizibile, în special la nivelul regimului politic sau chiar al teritoriului. De pildă, cesiunile sau anexiunile teritoriale afectează suprafața statului victimă a presiunilor sau agresiunilor teritoriale respective, dar nu afectează conceptul de patrie menținut în conștiința națională.

Așa cum între stat și națiune nu există semnul egalității, nici între stat și patrie nu există o similitudine perfectă.

Menționarea caracteristicii patriei de a fi indivizibilă este superfluă, de vreme ce statul român este definit în art. 1 din Constituție ca fiind indivizibil. Prin esența sa, conceptul de patrie ilustrează o unitate indestructibilă, organică, o sinteză de trăsături psihosociale ale poporului, dintre care cea mai evidentă este patriotismul. Așadar, este o imposibilitate conceptuală să asociezi noțiunea de patrie cu caracterul „indivizibil" al acesteia.

§3. Egalitatea între cetățeni și criteriile nediscriminării

Stipulând în art. 4 alin. (2) din Constituție că România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi fără nicio deosebire, Legiuitorul constituant a consfințit nu numai regimul juridic al egalității între cetățenii țării, dar și criteriile nediscriminării între aceștia. În afară de acest text general, Constituția prevede în art. 16 egalitatea în drepturi, stabilind că cetățenii României sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Se poate observa lesne din cele două enunțuri constituționale, că Legiuitorul constituant nu contrapune textele respective. Ele sunt, de fapt, în intenția constituantului complementare. Primul enunț stabilește cadrul general al egalității, pe când cel de-al doilea se limitează aparent la un anumit domeniu al egalității: egalitatea în drepturi. În realitate, cele două texte se suprapun în mare măsură. De altfel, art. 16 alin. (1) – referitor la egalitatea în drepturi – face apel la „discriminări", care nu pot fi altele decât cele prevăzute în art. 4 alin. (2) din Constituție. Mai mult chiar, garantându-se egalitatea cetățenilor „în fața legii și a autorităților publice", se repetă teza din art. 4 alin. (2). Argumentul principal, în acest sens, este faptul că în lege – la care face trimitere art. 16 alin. (1) – se concretizează cele mai multe și cele mai importante domenii ale vieții sociale în care se va pune problema egalității între cetățeni.

Sensul art. 4 alin. (2) din Constituție este că orice regim de inegalitate între cetățenii țării, bazat pe discriminările enunțate, este neconstituțional, putând fi atacat, după caz, în fața Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, sau în fața instanțelor judecătorești pe calea excepției de neconstituționalitate reglementată de art. 146 lit. d) din Legea fundamentală. Firește, este deschisă și calea contenciosului administrativ. *Per a contrario*, orice inegalitate, care nu ar avea la bază discriminările prevăzute expres în art. 4 alin. (2), nu poate fi apreciată ca fiind neconstituțională.

De altfel, chiar Legiuitorul constituant stabilește unele excepții de la principiul egalității în drepturi. Astfel, art. 16 alin. (3) din Constituție prevede că „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate în condițiile legii de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. De asemenea, în art. 40 alin. (3) din Constituție este stabilită o excepție de la principiul egalității în drepturi în privința unor categorii de demnitari și funcționari publici, care prin derogare de la prevederile art. 40 alin. (1) din Constituție nu se pot asocia în partide politice.

Criteriile de nediscriminare la care face trimitere art. 4 alin. (2) sunt: rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenența politică, averea și originea socială. Se poate pune problema dacă Legiuitorul ordinar poate să prevadă și

alte criterii de discriminare, precum vârsta, rezidența, apartenența la anumite „minorități conjuncturale", cum ar fi minoritățile de vegetarieni, persoanele ieșite la pensie, persoanele cu handicap ș.a. După părerea noastră, Parlamentul și Guvernul pot institui astfel de criterii de nediscriminare, dar acestea nu au o natură constituțională, ci, exclusiv legală.

§4. Dreptul la identitate

Un text constituțional cuprinzând dispoziții referitoare la un alt segment al populației – minoritățile naționale – este art. 6 care consacră dreptul la identitate al acestora. Așa cum se știe, cetățenii României au în majoritate covârșitoare naționalitatea română. Cu toate acestea, statul român, continuând o tradiție constituțională neîntreruptă, pe care o valorifică la un nivel superior și în concordanță cu standardele democratice universale, recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase. Singura condiție pusă de Legiuitorul constituant pentru aplicarea măsurilor de protecție respective este ca acestea să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români[1].

Textul cuprins în art. 6 din Constituție este un text cadru prin care se enunță principii generale. O parte dintre acestea sunt transpuse în norme concrete chiar în Constituție. Altele sunt transpuse în legi speciale.

Dintre dispozițiile cuprinse în Constituție, care materializează în mod special principiul general înscris în art. 6, menționăm, de pildă, art. 29 alin. (5) – „Cultele religioase sunt autonome față de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în aziluri și în orfelinate"; art. 32 alin. (3) – „Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate"; art. 62 alin. (2) – „Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație" ș.a.

§5. Statul român și diaspora română

Constituantul a ridicat la valoarea de principiu constituțional o dispoziție inexistentă în constituțiile anterioare ale țării. Este vorba de dispoziția referitoare la angajamentul statului de a sprijini legăturile sale cu românii din diasporă. Scopul acestei dispoziții este enunțat expres în art. 7: „păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identi-

[1] O asemenea condiționare a fost formulată și în importante documente internaționale. Astfel, Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE prevede expres că statele participante la Conferință vor lua măsuri pentru protejarea identității etnice a minorităților naționale, asemenea măsuri trebuind „să fie conforme cu principiile egalității și nediscriminării față de ceilalți cetățeni ai statului participant respectiv" (a se vedea Drepturile omului. Documente adoptate de organisme internaționale, Ed. Adevărul, București, 1990, p. 258).

tății lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai cărui cetățeni sunt". În concepția Constituantului, nu s-a făcut nicio diferențiere între românii cetățeni ai statelor vecine sau cetățeni ai unor state îndepărtate; nu s-a făcut, de asemenea, vreo deosebire nici între grupurile compacte de români din alte țări și românii priviți ca indivizi. Cu atât mai mult, trebuie strânse legăturile între grupările compacte de români și statul român, firește, fără a afecta suveranitatea statului în care trăiesc comunitățile respective.

§6. Pluralismul – garanție a democrației constituționale

Un alt principiu constituțional – adevărată piatră de încercare pentru procesul de democratizare – este pluralismul. În doctrina constituțională, pluralismul este înțeles, în sens restrâns, ca pluralism politic. În sens larg, acestuia i se adaugă pluralismul sindical, cultural, artistic, filozofic, religios ș.a.

Pluralismul politic sugerează existența în societate a unei pluralități de partide sau formațiuni politice care se constituie și acționează în condiții de deplină egalitate de tratament din partea statului. În aceste condiții, pluralismul apare ca o garanție pentru fiecare partid sau forță politică, că un alt partid nu va putea acționa pe ascuns, cu mijloace ilegale, impunându-și voința și interesele asupra celorlalți.

Coexistența între forțe politice contrarii, toleranța, dialogul, competiția pentru câștigarea aderenților, reprezintă esența societăților pluraliste, a democrației constituționale. Deși art. 8 în ansamblul său circumscrie pluralismul la latura sa politică și anume la activitatea partidelor politice, din alin. (1) art. 8 se desprinde concepția generală a Constituantului potrivit căreia „pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale".

Într-o societate democratică, pluralismul se manifestă sub o diversitate de forme. Alături de pluralismul politic și cel ideologic de care acesta este conexat, se poate vorbi de un pluralism cultural, religios ș.a.

Dintre toate formele de pluralism, cel mai important este, desigur, pluralismul politic care, de altfel, este definitoriu pentru regimul politic democratic. Celelalte forme de pluralism au o importanță mai redusă pentru actul de guvernare, de exercitare a puterii democratice. În plan social general, fiecare formă de pluralism are importanța sa specifică.

Potrivit principiului pluralismului, într-o societate cu adevărat democratică fiecare formă de organizare socială reprezentând interesele legitime ale cetățenilor, se bucură de o egalitate de tratament din partea statului. Ca atare, nu există grupuri privilegiate, organisme dominante unele față de altele. Singura condiție pusă tuturor acestora, este de a se conforma prescripțiilor legale.

În concordanță cu principiul pluralismului, Constituția statornicește libertatea de constituire și funcționare a partidelor politice, precum și a sindicatelor. În concepția Constituantului, partidele politice sunt mediatoare ale voinței politice a cetățenilor față de guvernant. Astfel, partidele contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor. Într-adevăr, partidele forjează interesele diverse ale unor pături sociale, categorii profesionale, grupări religioase, grupuri naționale minoritare ș.a., într-o voință politică unitară și coerentă și tind să transpună această voință politică în norme de drept, măsuri și acte administrative, altfel spus, în decizie politică.

Partidele politice sunt, însă, ținute să respecte suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației. Potrivit art. 40 alin. (2) din Constituție, partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale. Organismul învestit cu autoritatea de a hotărî și asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic este Curtea Constituțională.

Sindicatele, ca și partidele politice, sunt corpuri intermediare care definesc, exprimă și reprezintă anumite segmente ale populației în raporturile acestora cu factorii de guvernare: Parlament, Guvern, Președintele României, chiar și instanțe judecătorești.

Potrivit Constituției, sindicatele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale salariaților.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V
Cetățenia română

§1. Noțiunea de cetățenie

Întrucât unul dintre elementele constitutive ale statului este populația, apare justificată analiza raporturilor existente între aceasta și stat, mai precis între fiecare individ, ca membru component al populației și statul respectiv.

S-a precizat deja, în prima parte a tratatului, că populația unui stat se prezintă ca o entitate eteroclită sub aspectul specificului raporturilor politice și juridice pe care le are fiecare membru al populației cu statul pe teritoriul căruia trăiește populația respectivă. Din acest punct de vedere, populația unui stat este formată din cetățenii acestuia, la care se adaugă străinii și, după caz, apatrizii.

Este un adevăr evident prin simplitatea sa, că între stat și populație se încheagă o multitudine de raporturi de natură diversă. Dintre acestea, ne interesează, în special, acele raporturi care definesc legătura intimă, obiectiv necesară între stat și populația acestuia.

O asemenea legătură nu este întâmplătoare, ea s-a format de la sine, printr-un proces îndelungat în care atât populația cât și forța publică au conștientizat legăturile lor reciproce, de intercondiționare. Locuind pe un anumit teritoriu și, mai târziu, organizându-se politic pe acesta, populația se identifică atât cu teritoriul respectiv, cât și cu forma de organizare politică, adică cu statul. În cadrul acestui proces de conexiuni reciproce, populația capătă cu timpul conștiința de sine (conștiința națională), care include conștiința apartenenței la un teritoriu determinat, solidaritatea cu o anumită forță publică, căreia îi conferă prin vot legitimitate.

Elementele organice ale națiunii reflectate în conștiința națională, cum sunt limba comună, tradițiile, cultura comună, religia, specificul organizării vieții social-economice și politice, formează fondul conceptual și operațional al ideologiei naționale. Pe o asemenea bază, promovarea unei ideologii naționale bazată pe sistemul axiologic al națiunii, reprezintă un factor de transmitere din generație în generație a trăsăturilor specifice statului, cum ar fi, de pildă, în cazul statului român, caracterul său național, dar și de propagare și întărire a raporturilor de apartenență a unei persoane fizice la stat, de cultivare a sentimentelor sale naționale, a atașamentului individual față de valorile sociale, juridice, politice ș.a. ale poporului și implicit ale statului.

Pe lângă formarea ideologiei naționale se formează, tot de la sine, în mod firesc și indiferent de raporturile între națiune și minoritățile naționale, o ideologie a acestora, care va încorpora și valorifica sistemul lor axiologic (limba maternă, folclorul și tradițiile artistice specifice, cultura, religia). În spiritul autenticei democrații se impune ca statele să respecte și să garanteze constituțional aceste valori, în aceleași condiții în care sunt respectate și garantate valorile, similare ca tip, ale populației omogene și majoritare din punct de vedere național. Cu alte cuvinte, este o cerință fundamentală

a democrației constituționale, a statului de drept, ca statul să se manifeste – în cadrul raporturilor de cetățenie – în același fel față de toți cetățenii săi, fără nicio discriminare, fără a acorda unora privilegii în dezavantajul altora.

Legătura intimă între stat și întreaga populație care viețuiește pe teritoriul său – indiferent de naționalitate – stă la baza drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, dar și la baza îndatoririlor lor față de stat.

În dreptul constituțional modern, o asemenea legătură este exprimată prin termenul de cetățenie. Se cuvine precizat mai întâi că noțiunea de cetățenie are conotații juridice multiple, în funcție de natura raporturilor juridice în care se manifestă: raporturi de drept internațional, raporturi de drept constituțional (spre exemplu, drepturile electorale); raporturi de drept administrativ (de exemplu, cererea de dobândire a cetățeniei române se adresează unei autorități a puterii executive); raporturi de dreptul familiei (spre exemplu, dobândirea cetățeniei române prin adopție). Rezultă, așadar, că termenul juridic de cetățenie are un caracter complex, generat de multitudinea și de natura ramurilor de drept care îi conferă o haină juridică specifică[1]. Precizăm că, în opinia noastră, cetățenia nu este o noțiune juridică – sinteză, constituită prin integrarea și forjarea într-o unică unitate a caracteristicilor ce i le imprimă, după caz, dreptul internațional, dreptul constituțional, dreptul administrativ sau dreptul familiei.

Considerăm că noțiunea juridică de cetățenie, rezultă cu preponderență din știința dreptului constituțional, respectiv din dreptul constituțional, celelalte ramuri ale dreptului reglementând, mai degrabă, modurile de dobândire sau pierdere a cetățeniei, decât conținutul propriu-zis al acesteia.

Nu este mai puțin adevărat, că și alte științe sociale, cum ar fi de pildă, sociologia politică[2] sau politologia[3] conferă noțiunii de cetățenie un conținut specific din perspectiva acestora.

În doctrină se susține constant că cetățenia poate fi privită atât ca instituție juridică, cât și ca statut al persoanelor cărora li se recunoaște calitatea de cetățean al unui anumit stat[4].

---

[1] În acest sens, prof. Deleanu apreciază cetățenia ca o instituție complexă, integrând elementele specifice mai multor ramuri ale dreptului sau, altfel zis, ca o instituție juridică aflată la confluența mai multor subsisteme juridice normative (a se vedea *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992, p. 16). O opinie similară este exprimată de prof. *I. Muraru*, în Drept constituțional și instituții politice, București, 1991, p. 48.

[2] Din perspectivă sociologică, cetățenia este definită ca un status uzual și reprezintă calitatea de membru al unui stat-națiune, fiind conferită de la naștere sau prin proceduri juridice în cazuri de emigrare dintr-un stat în altul [*C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993, p. 95].

[3] Din perspectivă politologică, cetățenia este o relație dinamică între un cetățean și națiunea sa. Potrivit acestei concepții, noțiunea de cetățenie cuprinde reguli referitoare la ceea ce ar putea să facă (să voteze), la ceea ce trebuie să facă (să plătească impozite și taxe) și la ceea ce ar putea să refuze să facă (*J.M. Shaphritz*, Dictionary of American Government and Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1983, p. 95). Din aceeași perspectivă, cetățenia este definită ca o calitate juridică a cetățeanului care sintetizează ansamblul relațiilor social-economice, politice și juridice dintre acestea și un anumit stat (*S. Tămaș*, Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică, Ed. Academiei, București, 1933, p. 41).

[4] A se vedea, în acest sens: *I. Deleanu*, op. cit., p. 16; *I. Muraru*, op. cit., p. 48.

Ca instituție juridică, cetățenia este privită ca ansamblu de norme juridice care reglementează modul de dobândire sau pierdere a calității de cetățean, adică raporturile sociale de cetățenie. Cât privește aprecierea cetățeniei ca o condiție juridică sau statut ale individului – exprimate prin drepturile și îndatoririle sale individuale – credem mai degrabă că aceasta trebuie considerată izvorul drepturilor subiective garantate de stat prin Constituție, propriilor cetățeni, și nu ca statut al unor indivizi. Ca atare, calitatea de cetățean al unui anumit stat, conferă persoanei respective dreptul de a exercita drepturile și libertățile fundamentale, dar și obligația de a-și înfăptui îndatoririle constituționale față de stat, cu alte cuvinte, de a căpăta un anumit statut juridic.

Statutul juridic al individului nu este garantat atât de drepturile subiective recunoscute și garantate de Constituție, cât de calitatea sa de cetățean al unui stat, în virtutea căruia el dobândește drepturile respective și își asumă anumite îndatoriri.

Dincolo de aspectele juridice ale cetățeniei, se impune a fi, totodată, observat și conținutul politic al acesteia. Este, astfel, ușor de remarcat că cetățenia are și un suport politic, nu numai prin faptul că stabilirea și modul ei de reglementare reprezintă expresia voinței suverane a poporului ci, îndeosebi, pentru că fiecare cetățean participă în această calitate la exercitarea puterii, revenindu-i, prin abstractizare, o „porțiune" din puterea suverană a poporului. Cu alte cuvinte, cetățenia acordă dreptul unei persoane fizice, membru al populației care locuiește într-un anumit stat, să se manifeste politic, adică să voteze și să fie ales în organele reprezentative ale puterii sau ale administrației publice, ori să ocupe înalte demnități și funcții publice în aparatul de guvernare. Astfel, o persoană fizică participă la exercitarea puterii (prin reprezentare sau prin referendum), poate fi numită în funcții și demnități publice, numai dacă are numai calitatea de cetățean român și, dacă are domiciliul în țară.

În general, cetățenia este definită ca fiind apartenența unei persoane la un anumit stat. Precizăm că această apartenență este deopotrivă politică și juridică. În literatura de specialitate s-au formulat și alte definiții, unele dintre ele fără suport științific[1].

Se poate observa cu ușurință că termenul de apartenență este ambivalent. Apartenența unei persoane la un anumit stat nu exprimă o legătură unilaterală ci una reciprocă între cele două entități. Cu alte cuvinte, nu numai cetățeanul este legat de stat, ci și statul este legat de cetățean. Această legătură are în primul rând un fundament politic rezultând din dreptul statului ca reprezentant al puterii suverane a poporului de a conferi și apăra calitatea de cetățean al său, a unei anumite persoane. În al doilea rând, legătura respectivă are un fundament juridic rezultând din consfințirea în Constituție și în alte acte normative a principiilor și a cadrului juridic de reglementare a raporturilor de cetățenie.

Apartenența nu exprimă însă un simplu raport de subordonare a cetățeanului față de stat sau, altfel spus, un raport de dominație exercitată de stat asupra unei persoane. Acest raport există, indiferent de calitatea persoanei ce locuiește într-un anumit stat și asupra căreia se exercită prerogative de comandă. Este un adevăr ce nu mai trebuie demonstrat că raporturile de subordonare/dominație caracteristice oricărui raport între stat și individ nu au relevanță nemijlocită, evidentă pentru raporturile de cetățenie,

[1] A se vedea critica acestor teorii în *I. Deleanu*, Cetățenia română, Dacia, Cluj-Napoca, 1976, p. 28-47.

forța publică (statul) exercitându-și dominația asupra oricărui individ care domiciliază sau rezidează pe teritoriul său.

Luând ca suport raportul de apartenență a individului față de un anumit stat, unii autori au definit cetățenia română ca fiind situația juridică care rezultă din raporturile statornice care intervin între o persoană fizică și statul român, exprimând apartenența persoanei la stat, situație caracteristică prin plenitudinea drepturilor și obligațiilor reciproce predeterminate de lege[1].

Într-o altă definiție, cetățenia română a fost apreciată ca acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile permanente social-economice, politice și juridice dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la statul român și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituția și de legile României[2].

În ceea ce ne privește, considerăm că *cetățenia română exprimă legătura principală și statornică între statul român și o persoană fizică, în baza căreia aceasta participă la diferite proceduri legale prin care se exprimă voința suverană a poporului și beneficiază de drepturile și libertățile fundamentale pe care i le garantează statul, care, în același timp, îi impune anumite îndatoriri fundamentale.*

§2. Natura juridică a cetățeniei

În explicarea naturii juridice a cetățeniei nu se poate ignora faptul că aceasta exprimă un raport politic și juridic între două subiecte de drept: statul și persoana fizică, fiecare dintre ele fiind titulare de drepturi și obligații. Din acest punct de vedere, persoanele fizice pot avea calitatea de cetățean sau de persoană cu dublă cetățenie. Prin excludere, străinii și apatrizii nu au vocația de a li se recunoaște și garanta toate drepturile cetățenești dar nici nu li se poate pretinde să înfăptuiască toate îndatoririle fundamentale ce revin cetățenilor români, întrucât nu au calitatea de subiecte, de părți în raporturile de cetățenie.

În doctrină s-a susținut că cetățenia este un element, o parte componentă a capacității juridice[3]. Cum însă capacitatea juridică are conotații diverse în funcție de ramura sistemului de drept la care o raportăm, s-a precizat că persoana fizică/cetățean poate fi subiect al tuturor raporturilor juridice de cetățenie, adică al acelor raporturi juridice al căror conținut îl formează drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor[4].

Nu pot fi acceptate punctele de vedere privind natura juridică a cetățeniei, care susțin, de pildă, că nu numai persoanele fizice sunt legate prin legături de apartenență față de stat, ci și bunurile, sau că la baza cetățeniei s-ar afla raporturi contractuale între două subiecte de drept. La fel de inconsistente științific sunt și opiniile potrivit cărora cetățenia ar fi un element constitutiv al statului, un statut personal sau situație juridică raportate la anumite segmente sau părți din populație, după criteriul vârstei, al sexului[5].

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 28.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 49.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem, p. 50.

[5] A se vedea critica acestor teorii în *I. Deleanu*, op. cit., p. 17, 18.

Așa cum se poate observa, există o relativă dificultate în desprinderea naturii juridice a cetățeniei. Aceasta deoarece apartenența unei persoane la un anumit stat poate avea mai multe cauze: nașterea, înfierea, autorizarea cererii adresate autorităților statale competente de către o persoană fizică. Trebuie remarcat faptul că toate teoriile care s-au susținut cu privire la natura juridică a cetățeniei au ca punct comun aprecierea acesteia ca o legătură de apartenență între două subiecte de drept. Articolul 1 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991, prevede, în acest sens, că „cetățenia română este legătura și apartenența unor persoane fizice la statul român".

Izvorul juridic al cetățeniei este fie faptul natural al nașterii, căreia legiuitorul îi predetermină efecte juridice în ceea ce privește raportul de cetățenie între cel născut și stat, fie chiar faptul juridic al adopțiunii sau repatrierii unei persoane ori acordarea cetățeniei la cererea ei.

Indiferent care ar fi izvorul cetățeniei, aceasta este, în esența sa, un raport juridic al cărui mod de naștere și de încetare sunt prevăzute expres de lege. De asemenea, conținutul raportului (drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățeanului și procedurile prin care cetățenii participă la exprimarea voinței suverane a poporului) este prevăzut în Constituție și în diferite alte legi.

§3. Principiile generale ale cetățeniei române

Aceste principii stabilesc cadrul juridic general de dobândire și de exercitare a calității de cetățean român de către o persoană fizică[1]. Ele decurg atât din Constituție cât și din alte legi, în primul rând din Legea cetățeniei române.

Pot fi considerate ca principii generale ale cetățeniei române, printre altele:

a) egalitatea cetățenilor români fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială [art. 4 alin. (2) din Constituție];

b) cetățenia se dobândește pe baza principiului *ius sangvinis*, ceea ce înseamnă că dobândește automat cetățenia română indiferent de locul nașterii sale, copilul ai cărui părinți, sau numai unul dintre ei este cetățean român;

c) stabilirea modului de dobândire sau pierdere a cetățeniei, ca și a drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, reprezintă un atribut inerent, exclusiv și suveran al statului;

d) cetățenii români au, de regulă, o singură cetățenie dar, potrivit legii române a cetățeniei pot dobândi o a doua cetățenie;

e) căsătoria nu produce efecte juridice asupra cetățeniei soților, iar schimbarea cetățeniei unuia dintre soți nu produce efecte asupra cetățeniei române a celuilalt soț;

f) cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere.

---

[1] A se vedea *P. Țuțea*, Omul. Tratat de antropologie creștină, vol. I, Ed. Timpul, Iași, 1992 (întrebat de Nae Ionescu „care trebuie să fie însușirile unui adevărat cetățean român", Petre Țuțea i-a răspuns:

„I. Să fie creștin, conștiința religioasă fiind definitorie pentru om;

II. Să fie dispus a-și da viața pentru România fără regret;

III. Să nu înșele pe nimeni;

IV. Să nu necinstească nicio fecioară pentru a nu ofensa Majestatea Maicii Domnului;

V. Să-și cunoască limitele și să respecte ceea ce poate face altul și nu poate face el)".

§4. Dobândirea cetățeniei române

Legiuitorul român a optat pentru principiul *ius sangvinis* în ceea ce privește modul de dobândire a cetățeniei. Aceasta înseamnă că în stabilirea cetățeniei române a unei persoane primează legătura de sânge a acesteia cu părinții săi. Dacă aceștia au cetățenia română, automat persoana respectivă va dobândi la naștere cetățenia română. Articolul 5 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991 a reflectat acest principiu și a statuat în art. 5 alin. (1): „copiii născuți pe teritoriul României, din părinți cetățeni români, sunt cetățeni români"[1]. Pe baza aceluiași principiu, legiuitorul a stabilit că au, de asemenea, calitatea de cetățean român cei care s-au născut pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinți este cetățean român, precum și cei ce s-au născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei are cetățenia română. Legea cetățeniei stabilește și o veritabilă prezumție de cetățenie română precizând că minorul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetățean român, până la proba contrarie, dacă niciunul dintre părinți nu este cunoscut.

În afară de naștere, legiuitorul a prevăzut și alte moduri de dobândire a cetățeniei române și anume: adopția și acordarea cetățeniei acesteia la cerere.

În ceea ce privește adopția, cetățenia română se dobândește de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie dacă părinții adoptivi sunt cetățeni români, iar cel adoptat nu a împlinit vârsta de 18 ani. În cazul în care numai unul dintre adoptatori este cetățean român, cetățenia minorului adoptat va fi hotărâtă de comun acord, de către aceștia. Dacă părinții adoptivi nu ajung la o hotărâre comună, instanța judecătorească competentă să încuviințeze adopția, va decide asupra cetățeniei celui adoptat, ținând seama de interesele acestuia. Legea cetățeniei prevede că în acest caz se cere și consimțământul minorului dacă a împlinit vârsta de 14 ani.

În cazul declarării nulității sau anulării adopției, copilul adoptat este considerat că nu a fost niciodată cetățean român dacă la data declarării sau anulării adopției nu a împlinit vârsta de 18 ani și dacă domiciliază în străinătate sau părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

În situația desfacerii adopției, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani, pierde cetățenia română pe data desfacerii acesteia, dacă minorul domiciliază în străinătate sau dacă părăsește țara pentru a domicilia în străinătate.

Legea prevede că persoana care a pierdut cetățenia română o poate redobândi prin efectul repatrierii cu păstrarea cetățeniei române și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă își exprimă dorința în acest sens. Părinții care se repatriază și solicită redobândirea cetățeniei române hotărăsc pentru copiii lor minori privind cetățenia. În situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimțământul acestuia.

Redobândirea cetățeniei de către unul dintre soți nu are nicio consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin sau fără cetățenie al persoanei care se repatriază poate cere dobândirea cetățeniei române.

Legea cetățeniei prevede în acest sens, că persoana respectivă trebuie să fi împlinit vârsta de 18 ani, să dovedească prin comportarea și atitudinea sa, loialitate față de

[1] Legea nr. 21/1991, republicată (M. Of. nr. 98 din 6 martie 2000).

statul și poporul român, să fie cunoscută ca având o bună comportare și să nu fi fost condamnată în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care o face nedemnă de a fi cetățean român.

Potrivit legii, cetățenia română se poate acorda la cerere cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie, care:

a) s-a născut și domiciliază la data cererii pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, locuiește în mod legal, continuu și statornic pe teritoriul statului român de cel puțin 7 ani sau, în cazul în care este căsătorit și conviețuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei;

b) dovedește prin comportarea și atitudinea sa loialitate față de statul și poporul român;

c) a împlinit vârsta de 18 ani;

d) are asigurate mijloace legale de existență;

e) este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român;

f) cunoaște limba română și posedă noțiuni elementare de cultură și civilizație românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială;

g) cunoaște prevederile Constituției României și imnul național.

Minorul născut din părinți cetățeni străini sau fără cetățenie care au cerut cetățenia română, dobândește cetățenia română o dată cu părinții săi. În cazul în care numai unul dintre părinți dobândește cetățenia română, părinții vor hotărî, de comun acord, cu privire la cetățenia copilului. În situația în care părinții nu cad de acord, tribunalul de la domiciliul minorului va decide, ținând seama de interesele acestuia. În cazul copilului care a împlinit vârsta de 14 ani este necesar consimțământul acestuia.

Copilul dobândește cetățenia română pe aceeași dată cu părintele său.

Cererea de acordare a cetățeniei române se face personal sau prin mandatar cu procură specială și autentică și va fi însoțită de acte care dovedesc îndeplinirea condițiilor legale. Cererea de acordare a cetățeniei române se adresează comisiei pentru constatarea condițiilor de acordare a cetățeniei, care funcționează pe lângă Ministerul Justiției.

Potrivit Legii nr. 21/1991, republicată, în vederea soluționării cererii, comisia poate dispune:

a) completarea actelor, precum și orice explicații din partea petiționarului;

b) solicitarea de relații de la orice autorități;

c) citarea oricărei persoane care ar putea da informații folositoare.

După examinarea cererii, comisia întocmește un raport pe care îl înaintează împreună cu cererea de acordare a cetățeniei române, ministrului justiției și în care se menționează în mod obligatoriu, dacă sunt sau nu întrunite condițiile legale pentru acordarea cetățeniei. Pe baza raportului comisiei, ministrul justiției aprobă cererile de acordare ori de redobândire a cetățeniei române prin ordin, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Persoana majoră care redobândește cetățenia română la cerere sau prin repatriere, precum și soțul acesteia căruia cetățenia i s-a acordat la cerere, depun în termen de 3 luni în fața autorităților române competente, jurământul de credință față de țară. Același jurământ este prestat și de cetățeanul străin și apatridul cărora li s-a acordat

cetățenia română la cerere. În aceste cazuri calitatea de cetățean român se dobândește pe data prestării jurământului.

§5. Încetarea cetățeniei române

Cetățenia română se pierde, în principal, prin:

a) retragerea cetățeniei române;

b) aprobarea renunțării la cetățenia română;

c) în alte cazuri prevăzute de lege.

5.1. Retragerea cetățeniei

Cetățenia română se poate retrage persoanei care:

a) aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României;

b) aflată în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;

c) a obținut cetățenia română prin mijloace frauduloase

d) este cunoscută ca având legături cu grupuri teroriste sau le-a sprijinit sub orice formă ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională.

În concordanță cu prevederile constituționale, cetățenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naștere.

Trebuie remarcat că potrivit Legii cetățeniei române, retragerea acesteia nu produce efecte asupra cetățeniei soțului sau copiilor persoanei căreia i s-a retras cetățenia.

În ceea ce privește procedura retragerii cetățeniei române și aprobării renunțării la cetățenia română, Legea nr. 21/1991 prevede că cererea de renunțare la cetățenia română se depune la comisia care funcționează pe lângă Ministerul Justiției sau la misiunile diplomatice ori oficiile consulare ale României din țara în care solicitantul își are domiciliul sau reședința. Data pierderii cetățeniei române prin retragere sau prin aprobarea renunțării la aceasta este data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a ordinului ministrului justiției.

Persoanele cărora li s-a acordat cetățenia română, potrivit legii, au toate drepturile și libertățile, precum și obligațiile prevăzute prin Constituție și prin legile țării pentru cetățenii români.

5.2. Aprobarea renunțării la cetățenie

Pentru motive temeinice, Legea prevede că se poate aproba renunțarea la cetățenia română persoanei care a împlinit vârsta de 18 ani și care:

a) nu este învinuită sau inculpată într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;

b) nu este urmărită pentru debite către stat, persoane fizice sau juridice din țară sau, având astfel de debite, le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;

c) a dobândit ori a solicitat și are asigurarea că va dobândi o altă cetățenie.

Trebuie precizat că pierderea cetățeniei române prin aprobarea renunțării nu produce niciun efect asupra cetățeniei soțului sau copiilor minori. Cu toate acestea, în

cazul în care ambii părinți obțin aprobarea renunțării la cetățenia română, iar copilul minor se află împreună cu ei în străinătate ori părăsește împreună cu el țara, acesta pierde cetățenia română o dată cu părinții săi, iar dacă ei au pierdut cetățenia română la date diferite, minorul va pierde cetățenia română pe ultima dintre aceste date. Copilul minor care, pentru a domicilia în străinătate, părăsește țara după ce ambii părinți au pierdut cetățenia română, pierde cetățenia română pe data plecării sale din țară.

Legea cetățeniei române prevede și alte cazuri de pierdere a acesteia. Astfel, copilul minor cetățean român, adoptat de un cetățean străin, pierde cetățenia română dacă înfietorii sau, după caz, înfietorul solicită aceasta în mod expres, iar legea străină prevede dobândirea cetățeniei înfietorului de către cel adoptat.

În cazul declarării nulității sau anulării adopțiunii, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetățenia română.

Pierde, de asemenea, cetățenia română copilul găsit pe teritoriul României dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, i s-a stabilit filiația față de ambii părinți, iar aceștia sunt cetățeni străini. Cetățenia română se pierde și în cazul în care filiația s-a stabilit numai față de un părinte cetățean străin, celălalt părinte rămânând necunoscut.

§6. Dovada cetățeniei române

Legea cetățeniei române a prevăzut că dovada acesteia se face cu buletinul de identitate, sau după caz, cu cartea de identitate, pașaportul sau cu certificatul constatator al acordării cetățeniei române.

Cetățenia copilului până la vârsta de 14 ani se dovedește cu certificatul său de naștere, însoțit de buletinul de identitate ori cartea de identitate sau pașaportul oricăruia dintre părinți. În cazul în care copilul este înscris în buletinul de identitate sau pașaportul unuia dintre părinți, dovada cetățeniei se face cu oricare din aceste acte.

BCU IASI / CENTRU UNIVERSITAR

Capitolul VI
Raporturile între dreptul internațional și dreptul intern

Unul dintre caracterele suveranității unui stat constă în plenitudinea prerogativelor sale de legiferare și, în general, în dreptul anumitor autorități publice – recunoscut într-o formă constituțională și legală – de a adopta norme general-obligatorii. În felul acesta, fiecare stat își formează sistemul de drept (dreptul intern) corespunzător cerințelor și realităților sociale, intereselor generale ocrotite de stat, fizionomiei psihosociale a populației, moralei, gradului de cultură și civilizație ale acesteia.

O regulă de principiu în acest domeniu este, de asemenea, exclusivitatea statului în materie de legiferare. Exclusivitatea legiferării poate fi privită într-un sens dublu: numai organele învestite cu prerogative ale puterii de stat sunt abilitate să reglementeze juridic relații sociale (într-o formă general-obligatorie primară sau secundară[1] ori în sfere specializate și înguste de activitate[2]); altui stat îi este interzis să reglementeze juridic relații sociale existente într-un alt stat[3].

Viața internațională, presupune însă, cooperarea, colaborarea statelor suverane în diferite domenii: politic, economic, vamal, militar, umanitar, judiciar etc. Ca și în circuitul civil intern, în care subiectele încheie între ele tranzacții negociate, cuprinzând anumite clauze obligatorii, cooperarea internațională se concretizează în acorduri, tratate, convenții ș.a.

Asemenea acte trebuie să respecte întru totul principiile și celelalte norme general admise ale dreptului internațional. Această cerință este reflectată expres de Constituția României[4].

Prin tratate, acorduri, convenții, un stat își asumă anumite obligații a căror nesocotire atrage pe seama statului în cauză anumite sancțiuni prevăzute în actele respective. Dreptul internațional a consacrat cu valoare de principiu norma ca statele să-și îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce le revin din acordurile, convențiile, tratatele la care sunt parte. Această normă poartă denumirea de *pacta sunt servanda*.

În concordanță cu această regulă, Constituantul a prevăzut în art. 11 alin. (1) că statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

---

[1] Forma de reglementare general-obligatorie primară este legea, iar cea secundară este hotărârea Guvernului.

[2] Ne referim aici la ordine, instrucțiuni ale unor organisme statale abilitate în acest sens, cum ar fi ordine ale miniștrilor, instrucțiuni ale Băncii Naționale.

[3] Avem în vedere nu numai statele, ci și organizații internaționale sau orice alte forme de asociere a statelor suverane.

[4] Potrivit art. 10 din Constituție, România întreține și dezvoltă relații pașnice cu toate statele și în acest cadru, relații de bună vecinătate, întemeiate pe principiile și pe celelalte norme general admise ale dreptului internațional.

Procedura propriu-zisă prin care un stat devine parte la o convenţie, acord ori tratat este complexă, presupune îndeplinirea anumitor condiţii şi etape. În acest domeniu, prioritar nu este dreptul constituţional, ci dreptul internaţional.

Potrivit dreptului constituţional, nu este de ajuns ca un stat să semneze o convenţie, pact sau tratat. Întrucât prin actul de aderare sau semnare se angajează statul român, acordurile ori tratatele respective trebuie ratificate de Parlament. Dacă Parlamentul României nu ratifică actele respective, acestea nu vor produce efecte pe teritoriul statului român. Dacă însă Parlamentul le-a ratificat, ele fac parte – potrivit art. 11 alin. (2) din Constituţie – din dreptul intern.

În ceea ce priveşte instituţia ratificării, aceasta este o procedură legală prin care Parlamentul României îşi exprimă voinţa politică cu privire la actul supus ratificării. Ratificarea echivalează cu acordul Parlamentului în ceea ce priveşte încheierea, semnarea ori aderarea la tratatul respectiv. În acelaşi timp, se conferă actului respectiv obligativitate în spaţiul naţional.

Intervenţia Parlamentului pentru ratificarea anumitor acte internaţionale este necesară întrucât acestea nu pot fi integrate în sistemul de drept decât prin intermediul legii[1]. În ceea ce priveşte tratatele, acestea pot fi încheiate fie de Preşedintele României, fie la nivelul Guvernului. Articolul 91 alin. (1) din Constituţie prevede că Preşedintele încheie tratate internaţionale în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Textul constituţional se referă la termenul de „tratate" ca la o categorie generică de acte internaţionale (convenţii, acorduri pacte, acorduri ş.a.).

O problemă interesantă pusă în literatura de specialitate este dacă toate tratatele încheiate de Preşedinte, ca urmare a prerogativelor conferite prin art. 91 alin. (1) din Constituţie, sunt supuse ratificării de către Parlament[2]. O asemenea problemă apare firesc deoarece, faţă de enunţul general al art. 91 alin. (1) din Constituţie, Legea nr. 590/2003 prevede expres ce acte internaţionale urmează să fie supuse ratificării Parlamentului. Articolul 19 din legea menţionată prevede în acest sens, că se supun Parlamentului spre ratificare prin lege următoarele categorii de tratate:

a) tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora;

b) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic;

c) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar;

d) tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum şi la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane şi jurisdicţie;

e) tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului;

f) tratatele la nivel guvernamental care se referă la participarea în calitate de membru la organizaţii internaţionale interguvernamentale;

---

[1] Procedura ratificării face obiectul Legii nr. 590/2003 privind tratatele (M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004).

[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. II, Ed. Nova, Bucureşti, 1996, p. 23.

g) tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financiar care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat;

h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziții fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor noi dispoziții normative având forță juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

Tratatele menționate nu se ratifică prin ordonanțe ale Guvernului. În situații extraordinare, tratatele respective, cu excepția celor de la nivel de stat, a căror reglementare nu poate fi amânată, vor putea fi ratificate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, sub condiția justificării temeinice a urgenței ratificării. Această cerință legală este superfluă, întrucât art. 115 alin. (4) din Constituție prevede că Guvernul este obligat să motiveze urgența emiterii unor astfel de acte normative.

Legea nr. 590/2003 prevede, totodată, că tratatele semnate la nivel guvernamental care nu intră sub incidența prevederilor referitoare la ratificarea parlamentră, precum și tratatele semnate la nivel departamental sunt supuse Guvernului spre aprobare prin hotărâre.

În ceea ce privește ratificarea, acesta este, după părerea noastră, de competența exclusivă a Parlamentului. Nicio altă autoritate publică nu ar trebui să fie competentă să ratifice sau să accepte actele internaționale prevăzute de Legea nr. 590/2003. Se înțelege că Parlamentul nu poate delega Guvernului „puterea" sa de ratificare. Dacă s-ar admite această posibilitate, ar însemna să acceptăm ipotetic că Guvernul ar fi învestit printr-o lege de abilitare să ratifice un act internațional încheiat de Președintele României. Cu toate acestea, în practică s-a admis că în cazuri de urgență bine justificate, tratatele pot fi ratificate prin ordonanță de urgență, dacă Guvernul aduce suficiente dovezi privind urgența ratificării și că întârzierea acesteia, datorită procedurii legislative de ratificare relativ îndelungate, ar putea afecta un interes public. De altfel, această soluție a și fost legiferată prin art. 19 alin. (3) coroborat cu art. 22 alin. (2) din Legea nr. 590/2003. Într-o asemenea ipoteză, Guvernul trebuie, după părerea noastră, să obțină aprobarea expresă a Președintelui României pentru ratificarea tratatului respectiv printr-o ordonanță de urgență. Această soluție nu este însă prevăzută expres nici în Constituție, nici în Legea nr. 590/2003.

În conformitate cu procedura constituțională și legală în materie, Președintele României, în calitate de reprezentant al statului român, supune Parlamentului spre ratificare tratatul internațional negociat de Guvern. Sesizarea Parlamentului de către Președintele României se va face prin decret prezidențial, care va fi publicat de îndată în Monitorul Oficial, urmând ca ulterior tratatul internațional să fie inclus în procedura de ratificare. Ca ipoteză, dacă Guvernul ar sesiza Parlamentul solicitând ratificare unui tratat din categoria celor semnate de șeful statului, iar forul legislativ l-ar ratifica în lipsa decretului prezidențial de supunere a sa spre ratificare Parlamentului, ratificarea ar fi neconstituțională. Aceasta deoarece competența de a sesiza, în această materie, Parlamentul aparține în exclusivitate Președintelui României. Condiția de sesizare a forului legislativ de către șeful statului este o condiție de constituționalitate a ratificării, neîntrunirea ei neputând fi acoperită, din punct de vedere neconstituțional, nici măcar de promulgarea legii de ratificare a tratatului în cauză.

În cursul ratificării unui act internaţional se poate constata că actul respectiv contravine unor dispoziţii constituţionale. Într-o asemenea situaţie, ratificarea este posibilă numai după revizuirea Constituţiei. Evident, este de preferat în acest caz, ca la încheierea sau semnarea actului internaţional neconform Constituţiei să se facă rezerve.

Deşi Legea nr. 590/2003 nu o spune, considerăm, alături de alţi autori, că dacă actul supus ratificării cuprinde clauze care sunt de domeniul legilor organice, procedura ratificării ar urma să fie aceeaşi cu cea folosită pentru adoptarea legilor organice[1].

Mai trebuie subliniat că procedura legislativă de adoptare a legilor de ratificare a tratatelor internaţionale diferă întrucâtva de procedura legislativă obişnuită. Deosebirea priveşte extinderea, ca regulă generală, a „puterii" de amendare, conferită de regulamentele Camerelor parlamentarilor şi reprezentanţilor Guvernului. Ca atare, textul proiectului de lege privind ratificarea unor tratate internaţionale nu poate fi amendat, decât pentru îndreptarea unor erori tehnico-legislative sau de traducere. Este vorba de amendamente esenţialmente formale, tehnice, care nu privesc nici scopul legii ca atare, nici conţinutul actului supus ratificării.

Ratificarea tratatelor încheiate în numele României, se consemnează în instrumentele de ratificare semnate de Preşedintele României, învestite cu sigiliul statului şi contrasemnate de ministrul afacerilor externe.

Practica constituţională a integrării dreptului internaţional în legislaţia internă nu este unică pentru România. Ea a fost preluată din alte constituţii[2].

Regula generală înscrisă în art. 11 din Constituţie este concretizată în art. 20 în care Legiuitorul constituant reglementează raporturile între tratatele internaţionale privind drepturile omului şi legislaţia internă în materie[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanţa guvernamentală. Doctrină şi jurisprudenţă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 54.

[2] A se vedea: art. 10 alin. (2) din Constituţia Spaniei din 1978 referitor la instrumentele internaţionale privind drepturile omului ratificate de Spania; art. 8 din Constituţia Portugaliei din 1976; art. 55 din Constituţia Franţei.

[3] În literatura de specialitate au apărut deja studii consacrate acestei probleme. A se vedea, astfel: *O. Căpăţână*, Acordurile de asociere a României la Comunităţile Europene. Aspecte juridice, Dreptul nr. 8/1993; *G. Antoniu*, Implicaţii asupra legii penale române a Convenţiei Europene a Drepturilor Omului, S.D.R. nr. 1/1992; idem, Articolul 5 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului. Implicaţii asupra legislaţiei române, S.D.R. nr. 3/1993.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul III
Statutul constituțional al cetățenilor români

Capitolul I
Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor români

§1. Tradiții constituționale ale instituției drepturilor și libertăților cetățenești

În sistemul constituțional român, instituția juridică a drepturilor și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor a fost consfințită pentru prima dată într-o concepție modernă în Constituția din 1866. Este adevărat, în actele constituționale anterioare – începând cu Regulamentele Organice – s-au prevăzut, de pildă, unele drepturi, printre care și drepturile electorale, acordate, însă, potrivit censului de avere. Alte dispoziții privind, de pildă, unele raporturi între Guvernant și persoanele fizice, între acestea și tribunale, pe care astăzi le-am include în categoria drepturilor cetățenești (dreptul la apărare în fața justiției; prezumția de nevinovăție; egalitatea părților în fața legii ș.a.) datează de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, fiind incluse în legislația civilă și penală a celor două Principate Românești[1].

Merită să menționăm că, printre încercările și mai vechi de stabilire a unor drepturi-privilegii smulse Domnitorului de către boieri, pot fi evocate și *Hrisovul lui Leon Tomșa* din 1631, precum și unele reforme social-economice făcute în spiritul secolului al XVIII-lea[2].

Adevărată Chartă a libertății – asemănătoare ca esență cu Magna Charta a Regelui englez Ioan fără de Țară de la 1215 sau cu Bula de Aur a Regelui maghiar Andrei al II-lea de la 1222 – Hrisovul românesc consfințește înțelegerea între Domnitor și Adunarea de stări constituită din boierii mari și mici, boierii mazili, roșii și logofeții domnești. Toți aceștia din urmă protestaseră împotriva „obiceiurilor rele ce au fost adaos de oameni străini în țară", revendicând vechile privilegii de care se bucuraseră până atunci. Silit de boieri, Domnitorul Leon Tomșa a acceptat doleanțele reprezentanților boierimii, jurându-se că le va respecta sub sancțiunea blestemului[3].

---

[1] A se vedea, de pildă, Codul Calimach, ed. critică, Ed. Academiei, București, 1958, p. 73 și urm.

[2] A se vedea *Șt. Pascu, L. Maior*, Culegere de texte pentru istoria României, E.D.P., București, 1977, p. 138-184.

[3] Hrisovul a fost publicat de *N. Bălcescu*, Magazinu Istoricu pentru Dacia nr. 1/1845, p. 122-125; precum și D.R.H.B. nr. 23/1969, p. 406-409.

Prevederi fragmentare referitoare la o serie de drepturi și libertăți au fost incluse, de asemenea, în diferite Programe de reforme cu caracter social-economic, cum ar fi: *Ultimatumul lui Horea* din 11 noiembrie 1784; *Supplex Libellus Valachorum* din 1791; *Proclamația lui Tudor Vladimirescu* din 21 ianuarie 1821; *Proclamația de la Islaz* din 9/21 iunie 1848; Programul revoluționar din Moldova din august 1848; Programul de revendicări naționale de la Blaj din 2-14 mai 1848 și Protocolul Adunării Naționale a românilor transilvăneni din 15-17 mai 1848[1].

Dispoziții de aceeași natură au fost incluse, de asemenea, în unele documente internaționale referitoare la Principatele Române, cum ar fi: Tratatul de pace de la București din 1812; Convenția de la Paris din 1858[2].

Constituantul din 1866 a cuprins drepturile și libertățile cetățenești într-o concepție politico-juridică proprie gândirii filozofice și politice a Europei Occidentale din prima jumătate a secolului al XIX-lea.

Această concepție era înrâurită la rândul ei, de spiritul Declarației drepturilor omului și cetățeanului, adoptată de Adunarea Națională a Franței în 1789.

Constituția din 1923 a preluat drepturile proclamate în Așezământul fundamental din 1866. Pe lângă acestea, a consfințit votul universal și contenciosul administrativ. Altor drepturi cetățenești proclamate în Constituția din 1866, Legiuitorul constituant din 1923 le-a dat o redactare mai clară.

Exercitarea drepturilor cetățenești, sub imperiul Constituției din 1938 și a legislației adoptate în timpul guvernării mareșalului Ion Antonescu, a purtat amprenta celor două regimuri politice autoritare. Nu credem, însă, că se poate afirma că în perioada respectivă, drepturile esențiale au fost cu totul înlăturate. Chiar în condițiile suspendării Constituției din 1938 prin actele din septembrie 1940, drepturile cetățenești au fost, în general, respectate. Cu excepția perioadei septembrie 1940 – ianuarie 1941, nu se poate vorbi de violări masive și grave ale drepturilor și libertăților cetățenești.

Caracterul drepturilor și libertăților cetățenești proclamate în Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 a reflectat, de asemenea, natura regimului politic socialist, în diferitele sale perioade. În perioada 1948-1964, caracterul represiv al guvernării nu poate fi contestat. Constituția din 1965 a consacrat o anumită tendință de liberalizare a instituției juridice a drepturilor cetățenești atât cât putea permite natura sistemului politic socialist[3].

Guvernantul socialist a pus accentul, îndeosebi, pe drepturi social-economice (mai puțin dreptul la grevă, dreptul la un nivel de trai decent). Este însă adevărat că, datorită garantării lor insuficiente, populația nu a beneficiat în mod satisfăcător de cadrul constituțional al proclamării acestora. În ceea ce privește drepturile și libertățile civile și politice consacrate în Constituția din 1965, acestea au căpătat în practica socială un preponderent caracter formal.

---

[1] O analiză cuprinzătoare a Hrisovului este făcută de prof. *V. Georgescu* în studiul Hrisovul din 15 iulie 1631 al lui Leon Tomșa în Țara Românească și problema Cărților de libertăți, Revista de istorie nr. 7/1976, p. 1018-1022.

[2] A se vedea art. 46 din Convenția de la Paris din 1858 în *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente. 1741-1991, Ed. Monitorul Oficial, București, 2000, p. 313-319.

[3] A se vedea Titlul II al Constituției din 21 august 1965.

Cu excepţia primelor etape ale formării statului socialist, când drepturile politice au fost drastic restrânse sau abuziv încălcate, în etapele ulterioare nu s-au mai semnalat, însă, decât cazuri sporadice de nesocotire gravă a libertăţilor cetăţeneşti. Oricum, abuzurile nu au mai afectat o pătură sau categorie socială ca în primul deceniu al guvernării socialiste, ci persoane individuale. Aceasta nu înlătură însă, câtuşi de puţin, caracterul totalitar al guvernării şi lipsa de respect a guvernantului socialist faţă de standardele democratice şi documentele internaţionale convenite în acest domeniu.

Schimbarea regimului politic după 22 decembrie 1989 a atras după sine o nouă concepţie a legiuitorului român asupra rolului statului în ceea ce priveşte proclamarea şi garantarea reală a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Noile structuri de putere, constituite pe cale revoluţionară în decembrie 1989 şi ulterior pe baze reprezentative (rezultate din alegerile parlamentare şi prezidenţiale din 1990), au promovat şi susţinut racordarea României la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului.

Astfel, România a aderat la convenţiile internaţionale privind ocrotirea anumitor drepturi cetăţeneşti, la care nu era parte, şi-a retras rezervele la alte acorduri în materie. Trebuie menţionat însă, că România aderase în ultimele decenii, la cvasiunanimitatea instrumentelor internaţionale privind drepturile omului şi cooperarea statelor în acest domeniu[1].

Legiuitorul constituant din 1991 a inclus în Constituţia României întreaga gamă de drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului, consacrate în documentele internaţionale de referinţă în acest domeniu. Mai mult, potrivit art. 20 din Constituţie, dispoziţiile privind drepturile şi libertăţile cetăţeneşti vor fi interpretate în concordanţă cu Declaraţia universală a drepturilor omului din 1948, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte. Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale.

§2. Restrângerea exerciţiului drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti

Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti poate fi restrâns în anumite situaţii, strict prevăzute chiar în textul Constituţiei.

Articolul 53 din Legea fundamentală a ţării prevede, în acest sens, că exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi poate fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securităţii naţionale, a ordinii, a sănătăţii ori a moralei publice, a drepturilor şi a libertăţilor cetăţenilor; desfăşurarea instrucţiei penale; prevenirea consecinţelor unei calamităţi naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţii.

Se poate observa cu uşurinţă că formularea folosită de Legiuitorul constituant în prima teză a art. 53 este foarte generală. Rezultă că poate fi restrâns exerciţiul oricărui drept înscris în Constituţie şi, de asemenea, că restrângerea poate fi operată prin lege

---

[1] A se vedea *Colectiv,* Drepturile omului în lumea contemporană, Ed. Politică, Bucureşti, 1983, p. 261-525.

ordinară. Sunt, însă, anumite drepturi constituționale a căror exercitare este greu de admis că ar putea fi restrânsă. Astfel, art. 21, potrivit căruia orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime sau dreptul la apărare, înscris în art. 24 din Constituție, sunt drepturi a căror exercitare nu poate fi îngrădită într-un stat de drept.

Considerăm că Legiuitorul constituant ar fi trebuit să circumscrie sfera drepturilor și libertăților a căror exercitare ar putea fi restrânsă de Guvernant nu printr-o lege ordinară, ci prin lege organică.

Neîndoielnic legiuitorul poate fi îndreptățit, pentru motivele prevăzute în Constituție în art. 53, să restrângă exercițiul unor drepturi și libertăți care afectează, în anumite circumstanțe, buna desfășurare a procesului de guvernare. Ne referim, în acest caz, de pildă, la libertatea cuvântului sau de opinie, dreptul de asociere, de liberă circulație etc. Posibilitatea acestor restrângeri este admisă chiar de documente internaționale[1].

§3. Principii comune tuturor drepturilor și îndatoririlor fundamentale

Constituția României abordează problematica drepturilor și libertăților fundamentale într-o viziune sistemică, globală și totodată integrală. Caracterul sistemic al viziunii constituantului are în vedere drepturile și libertățile ca un ansamblu coerent de unități, între care există raporturi de interferență și de condiționare reciprocă. La rândul său, întregul ansamblu de drepturi se raportează la stat conferindu-i, împreună cu alți factori, caracterul democratic, precum și caracterul de stat de drept.

Caracterul global al abordării drepturilor și libertăților fundamentale constă în faptul că Legiuitorul constituant le privește ca pe o entitate atotcuprinzătoare, exercitarea fiecăruia dintre drepturi fiind o condiție a exercitării celuilalt.

Caracterul integral al abordării constituționale a drepturilor pune în evidență faptul că drepturile: a) sunt consacrate și garantate în mod deplin; b) aparțin în totalitate tuturor cetățenilor; c) sunt ocrotite în mod egal de către stat ș.a.

În același timp, Constituția marchează și universalitatea drepturilor și îndatoririlor fundamentale sub un dublu aspect: 1) fiecare cetățean are vocația de a beneficia în mod direct de libertățile și drepturile constituționale; altfel spus, toți cetățenii beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi; 2) cetățenii se bucură de toate drepturile și libertățile fără excepție[2]. În mod corelativ, tuturor cetățenilor le revin toate obligațiile prevăzute în Constituție și alte legi în sarcina lor.

Într-o societate cu adevărat democratică, bazată pe domnia legii, este imperios necesar ca cetățenii să fie egali, nu numai prin raportare la exercitarea drepturilor și libertăților, ci și în fața legii. Această cerință are valoare de principiu constituțional. Constituția prevede, astfel, în art. 16 alin. (1), că cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. În opinia Curții Constituționale, art. 16 alin. (3) din Constituție este inaplicabil celor care nu sunt cetățeni români[3].

---

[1] A se vedea, în acest sens: art. 10 și art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului, art. 2 din Protocolul nr. 4 al Convenției europene a drepturilor omului, art. 4 și art. 18 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice etc.

[2] A se vedea, în acest sens, și lucrarea Constituția României comentată și adnotată, Regia autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 35.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 176/2001 (M. Of. nr. 374 din 11 iulie 2001).

Lupta împotriva oricăror privilegii, în special a celor sociale, ca şi împotriva discriminărilor din cauza rasei, sexului, convingerilor sau credinţelor religioase, opţiunilor politice ş.a., are, astfel, o finalitate constituţională: egalitatea în drepturi a tuturor cetăţenilor, fără nicio deosebire.

Din enunţul constituţional cuprins în art. 16 alin. (1), decurge un alt principiu: „nimeni nu este mai presus de lege" [art. 16 alin. (2)]. Acest principiu, ale cărui rădăcini se găsesc în cutuma juridică a Angliei medievale, este aplicabil, deopotrivă, persoanelor fizice, cât şi persoanelor juridice. Rezultă, aşadar, că nici autorităţile publice nu se pot bucura de privilegii unele faţă de celelalte, sau oricare dintre ele, faţă de cetăţeni.

Constituţia operează însă, o aparentă discriminare între anumite persoane. Astfel, art. 16 alin. (3) prevede că funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate doar de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară. O asemenea cerinţă – larg enunţată şi în alte constituţii – este pe deplin justificată, întrucât funcţionarul public sau demnitarul acţionează în numele statului român şi în beneficiul cetăţenilor săi. Dacă funcţionarul public sau un demnitar nu ar avea cetăţenia română, este de presupus că nu ar fi suficient de ataşat intereselor publice pe care le serveşte ca funcţionar sau demnitar. Nu este mai puţin adevărat că, dacă ar avea dublă cetăţenie, ar fi posibil să fie confruntat cu un conflict de interese şi să fie nevoit să opteze pentru interesele statului român în serviciul căruia se află ca funcţionar public sau demnitar, sau dimpotrivă, pentru interesele celuilalt stat al cărui cetăţean este. În acest caz, s-ar face vinovat de infidelitate faţă de ţară[1].

Legătura între statul român şi cetăţeanul său nu se limitează la teritoriul naţional. Astfel, potrivit art. 17 din Constituţie, cetăţenii români se bucură în străinătate de protecţia statului român. Evident, şi cetăţenii români care îşi au reşedinţa în alte state sunt ţinuţi să se achite de obligaţiile ce le revin în calitate de cetăţeni ai României, cu excepţia obligaţiilor care nu sunt compatibile cu absenţa lor din ţară.

În ceea ce priveşte raporturile dintre statul român şi cetăţenii străini şi apatrizii rezidenţi în România, Constituţia prevede că aceştia se bucură de protecţia generală a persoanelor şi averilor prevăzută în legislaţia internă. În cazul în care aceştia s-ar face vinovaţi de fapte infamante sau de altă natură, considerate de instanţa de judecată incompatibile cu calitatea lor de rezidenţi, ei pot fi expulzaţi în urma unei hotărâri judecătoreşti. Tot prin hotărâre judecătorească se dispune şi extrădarea. Actul extrădării este însă condiţionat de existenţa unei convenţii internaţionale sau de clauza reciprocităţii. Se înţelege că cetăţeanul român nu poate fi expulzat sau extrădat. De altfel, art. 19 alin. (1) din Constituţie prevede expres că cetăţeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România.

Constituţia prevede şi dreptul de azil, care se acordă şi se retrage în condiţiile legii, cu respectarea tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte.

---

[1] Articolul 16 alin. (3) din Constituţie consacră primatul cetăţeniei române în ceea ce priveşte ocuparea unor demnităţi sau funcţii publice civile sau militare. Un text asemănător a fost înscris şi în art. 27 alin. (1) din Constituţia din 1938.

§4. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale

Preocuparea pentru clasificarea drepturilor și libertăților cetățenești răspunde, îndeosebi, unui scop didactic. Grupate în categorii, drepturile și libertățile pot fi mai bine studiate și mai clar înțelese. De asemenea, gruparea acestora pe clase sau categorii permite relevarea naturii și a caracterului lor esențial pentru fiecare individ.

Clasificările sunt diferite de la autor la autor, în funcție de criteriul avut în vedere de către fiecare dintre aceștia. În fapt, clasificarea propriu-zisă nu afectează cu nimic importanța și conținutul drepturilor fundamentale. Dincolo de orice clasificare, Legiuitorul constituant a conferit o natură juridică similară fiecăruia dintre drepturile și libertățile cetățenești pe care le-a proclamat și garantat.

O anumită grupare sau clasificare este operată și în documente sau acte internaționale. De remarcat este faptul că nici acestea nu fac o distincție între diferitele drepturi, pe criteriul importanței sau al valorii acestora pentru statutul socio-economic și politic al indivizilor. În acest sens, cele două Pacte internaționale privind drepturile omului fac referire în mod distinct la drepturile civile și politice și, respectiv, la drepturile economice, sociale și culturale.[1]

În doctrina constituțională românească recentă, drepturile și îndatoririle fundamentale au fost clasificate în următoarele categorii:

a) *egalitatea în drepturi a cetățenilor,* ca principiu general raportat la egalitatea între sexe, egalitatea în drepturi a cetățenilor, fără deosebire de rasă, culoare, limbă, de origine națională sau socială, de avere, naștere; egalitatea în drepturi a cetățenilor, fără deosebire de religie, opinie politică sau orice altă opinie[2];

b) *drepturile social-economice și culturale* cuprinzând: dreptul la muncă (libertatea muncii); dreptul la odihnă; dreptul la învățătură; dreptul la asigurarea materială în caz de bătrânețe, boală sau incapacitate de muncă (dreptul la pensie și asistență socială); protecția copiilor și tinerilor; dreptul de proprietate; dreptul de moștenire; dreptul la un nivel de trai decent; dreptul cetățeanului de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mintală;

c) *drepturile exclusiv politice* (drepturile electorale);

---

[1] Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice au fost adoptate de Adunarea Generală a O.N.U. la 16 decembrie 1966 prin Rezoluția 2200A (XXI). Ambele Pacte au fost ratificate de România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 212/1967, (B. Of. nr. 146/20.11.1967).

[2] În jurisprudența Curții Constituționale s-a decis în mod constant că principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal numai pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea, acest principiu nu exclude, ci dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite, iar legea poate să stabilească reguli diferite în raport de persoane care se aplică în situații sau conotații diferite [Decizia Curții Constituționale nr. 5 din 13 ianuarie 2004 (M. Of. nr. 161 din 24 februarie 2004)]. În legătură cu aplicarea principiului egalității înscris în art. 16 din Constituția României, Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că „violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite" [Decizia Curții Constituționale nr. 107 din 1 noiembrie 1996 (M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996)].

d) *drepturile şi libertăţile social-politice* (libertatea conştiinţei, libertatea cuvântului, libertatea presei; dreptul de asociere; dreptul la grevă; libertatea întrunirilor, a mitingurilor şi a demonstraţiilor; dreptul la informaţie);

e) *inviolabilităţile* (dreptul la viaţă, inviolabilitatea persoanei; inviolabilitatea domiciliului; dreptul la liberă circulaţie; dreptul la căsătorie, la ocrotirea familiei şi a copiilor);

f) *drepturile garanţii* (dreptul de petiţionare; dreptul celui vătămat într-un drept al său de a se adresa justiţiei);

Acestor categorii li se adaugă dreptul de azil[1].

Profesorul Ion Deleanu operează o clasificare a drepturilor fundamentale, având drept criteriu modul lor de exercitare[2].

Potrivit acestui criteriu, care mai este folosit şi în doctrina constituţională străină, pot fi distinse:

a) drepturi şi libertăţi exercitate individual sau personal;

b) libertăţi exercitate în grup.

În prima categorie sunt cuprinse: dreptul la viaţă; dreptul la cetăţenie; dreptul la siguranţă individuală; protecţia vieţii private *stricto sensu*; libertatea domiciliului şi inviolabilitatea lui; secretul corespondenţei; dreptul de circulaţie; libertatea gândirii; libertatea cuvântului; libertatea presei; libertatea conştiinţei; dreptul la învăţătură; dreptul la muncă ş.a.

Din a doua categorie fac parte: libertatea de reuniune; libertatea de asociere; libertatea manifestaţiilor.

După cum se observă, clasificarea operată de prof. Deleanu nu se referă la natura drepturilor, ci la modul cum sunt ele exercitate. După părerea noastră, criteriul respectiv nu permite să se evidenţieze caracterul inerent al drepturilor cetăţeneşti, caracterul lor esenţial pentru fiecare om în parte şi pentru colectivitatea socială în întregul său.

4.1. Drepturile social-economice şi culturale

Dreptul la muncă şi dreptul la protecţia socială a muncii (art. 41)

Originea consfinţirii legislative a acestui drept se află în revendicările mişcării sindicale de la sfârşitul secolului al XIX-lea şi începutul secolului al XX-lea. Acest drept (prezentat în unele lucrări şi ca libertate a muncii) are un conţinut complex.

Constituţia prevede doar că dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Cu alte cuvinte, stabileşte interdicţia generală de a îngrădi dreptul unei persoane la muncă. Aparent, deţinătorul său îl poate invoca doar în situaţia în care o persoană fizică sau juridică (patron, organism guvernamental însărcinat cu ocrotirea şi protecţia socială a muncii) i-ar îngrădi în orice mod dreptul respectiv.

Legiuitorul constituant a prevăzut, aşadar, o obligaţie negativă şi anume o obligaţie generală de a nu face.

Acest procedeu este discutabil. Dreptul la muncă este mult prea important pentru condiţia umană pentru a fi ocrotit doar printr-o obligaţie de abţinere. Procedeul

---

[1] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 208.

[2] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat, vol. I, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 204 şi urm.

respectiv contravine și rolului social al statului care este dator să-și asume un rol activ în controlarea pieței mâinii de lucru.

În alte constituții, dreptul la muncă este ocrotit prin afirmarea acestuia și chiar a obligației de a munci (Constituția Italiei și Spaniei). De asemenea, art. 18 al Constituției României din 1965 prevedea că fiecărui cetățean i se asigură posibilitatea de a desfășura, potrivit pregătirii sale, o activitate în domeniul economic, administrativ, social sau cultural, remunerată după calitatea și cantitatea sa.

În conținutul dreptului la muncă, Legiuitorul constituant din 1991 a inclus alegerea profesiei și a locului de muncă. Cu alte cuvinte, fiecare este liber să-și aleagă profesia și locul de muncă. Rezultă că încălcarea dreptului respectiv constă în împiedicarea unei persoane de a-și alege profesia sau locul de muncă.

Legat de dreptul la muncă, Constituția a prevăzut în alin. (2) al art. 41 dreptul la protecția socială a muncii, iar în alin. (3) al aceluiași articol, că durata normală a zilei de lucru este, în medie, de cel mult 8 ore.

Măsurile de protecție a muncii sunt concretizate în primul rând în legi, la care pot fi adăugate hotărâri sau ordonanțe guvernamentale prin care se reglementează diferite aspecte ale protecției propriu-zise. Legiuitorul constituant a prevăzut că măsurile de protecție privesc: securitatea și igiena muncii; regimul de muncă al femeilor și al tinerilor; instituirea unui salariu minim pe economie; repaosul săptămânal; concediul de odihnă plătit; reglementarea prestării muncii în condiții grele și alte situații specifice.

De asemenea, prin Constituție, s-a garantat femeilor salariu egal cu cel al bărbaților, la muncă egală. Totodată, s-a prevăzut cadrul constituțional pentru exercitarea dreptului la negocieri colective în materie de muncă, precum și caracterul obligatoriu al convențiilor colective.

Prin art. 42 din Constituție, legiuitorul a transpus în legislația internă o prevedere cuprinsă în instrumentele internaționale care ocrotesc drepturile omului: este vorba de interzicerea muncii forțate.

Considerăm că prin această prevedere se urmărește apărarea demnității persoanei, a libertății sale inerente. Profesorul Ioan Muraru consideră că dispoziția constituțională cuprinsă în art. 42 face parte din conținutul complex al dreptului la muncă[1].

Constituția prevede că nu se poate aprecia ca muncă forțată: a) serviciul militar sau activitățile desfășurate în locul acestuia de cei care, potrivit legii, nu prestează serviciul militar obligatoriu din motive religioase; b) munca unei persoane condamnate, prestată în condiții normale, în perioada de deținere sau de libertate condiționată; c) prestațiile impuse în situația creată de calamități ori de alt pericol, precum și cele care fac parte din obligațiile civile normale stabilite de lege.

Dreptul la grevă (art. 43)

Dreptul la grevă înscris în art. 43 este un drept nou, pe care Constituția l-a preluat din documentele și instrumentele internaționale referitoare la protecția drepturilor omului. Dreptul la grevă poate fi considerat și ca o garanție a protecției sociale a muncii.

Dreptul la grevă este circumscris de Legiuitorul constituant apărării intereselor profesionale, economice și sociale ale salariaților. Rezultă, așadar, că prin acțiunea

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 251.

grevistă nu pot fi promovate interese de altă natură, de pildă cele politice. Prin lege sunt stabilite condiţiile şi limitele exercitării acestui drept, precum şi garanţiile necesare asigurării serviciilor esenţiale pentru societate.

Dreptul la proprietate privată (art. 44)

Garantarea reală a dreptului de proprietate şi modalităţile de garantare constituie încă un indiciu că România şi-a adaptat structurile guvernamentale, legislative, standardelor internaţionale prin care o societate se defineşte ca fiind democratică. Articolul 136 din Constituţie prevede, de asemenea, că statul ocroteşte proprietatea, care poate fi publică sau privată.

Potrivit Constituţiei, dreptul de proprietate, precum şi creanţele asupra statului sunt garantate. Conţinutul şi limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. Textul art. 44 face trimitere expresă la proprietatea privată care, potrivit alin. (2) al articolului menţionat, este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Articolul 136 alin. (5) adaugă că proprietatea privată este, în condiţiile legii, inviolabilă.

Titular al proprietăţii private este orice persoană fizică (cetăţeni români, cetăţeni străini, apatrizi), sau juridică, inclusiv statul.

În afara proprietăţii private, Constituţia garantează şi proprietatea publică care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale [art. 136 alin. (2) din Legea fundamentală]. Spre deosebire de proprietatea privată, proprietatea publică este exclusivă atât în privinţa titularului, cât şi în privinţa bunurilor ce formează obiectul său: bogăţiile de orice natură ale subsolului; căile de comunicaţie, plajele; marea teritorială, precum şi alte bunuri prevăzute de Constituţie sau stabilite de lege.

Constituţia prevede că cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în condiţiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale la care România este parte, şi în condiţii de reciprocitate.

Statul deţine dreptul de expropriere a proprietăţii private pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii. Proprietarul ale cărui bunuri sunt expropriate trebuie să primească o dreaptă şi prealabilă despăgubire din partea statului.

Constituţia mai prevede că averea dobândită în mod licit nu poate fi confiscată şi că acest caracter se prezumă. În cazul de acuzaţie de dobândire ilicită a averii, ministerul public este cel care trebuie să dovedească caracterul ilicit al acesteia şi nu titularul dreptului de proprietate.

Dreptul la moştenire (art. 46)

Dreptul la moştenire este la fel de vechi ca şi dreptul de proprietate de care este strâns legat, moştenirea fiind, de altfel, un mod de dobândire a proprietăţii. Titularii acestui drept pot fi persoanele fizice şi persoanele juridice, inclusiv statul. Condiţiile legale ale exercitării dreptului la moştenire sunt prevăzute în Codul civil.

Dreptul la învăţătură (art. 32)

Articolul 32 din Constituţie prevede că dreptul la învăţătură este asigurat prin: a) învăţământul general obligatoriu; b) învăţământul liceal; c) învăţământul profesional; d) învăţământul superior; e) alte forme de instrucţie şi de perfecţionare (cursuri postuniversitare; programe de specializare; doctorat etc.).

Învățământul de stat este gratuit. Constituția prevede, alături de învățământul de stat, și învățământul particular. În principiu, în învățământul particular pot fi cuprinse toate formele de pregătire menționate.

Învățământul de toate gradele, indiferent dacă se desfășoară în instituții de stat sau particulare, trebuie să se facă în limba română. Prin lege, se poate prevedea ca învățământul să se desfășoare și într-o limbă de circulație internațională.

Constituția prevede, totodată, că dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate. Modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege.

În conținutul acestui drept este inclusă și garantarea autonomiei universitare, aspect mai puțin important în raport cu celelalte elemente definitorii ale dreptului la învățătură.

Menționăm că Legiuitorul constituant a prevăzut că statul asigură libertatea învățământului religios, potrivit cerințelor specifice diferitelor culte. Prin lege vor fi prevăzute condițiile de organizare și garantare, în școlile de stat, a învățământului religios.

Dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34)

Acest drept a fost enunțat și a căpătat o recunoaștere internațională îndeosebi după al doilea război mondial. Statele sunt direct interesate să aibă o populație sănătoasă din toate punctele de vedere. Desigur, preocuparea în acest sens a statelor lumii este foarte veche.

Potrivit Constituției, statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice.

Dreptul la un nivel de trai decent (art. 47)

Și acest drept a fost formulat relativ recent, prin instrumente internaționale ale căror prevederi au fost preluate în legislația națională. Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent.

Legiuitorul constituant a circumscris acest drept la dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la ajutor de șomaj și la alte forme de asistență socială prevăzute de lege. Toate aceste drepturi sunt drepturi social-economice clasice consfințite ca atare, în constituțiile tuturor statelor, indiferent de sistemul politic, în ultimele decenii.

De o protecție deosebită se bucură din partea statului copii și tinerii. Nu este vorba de un drept propriu-zis ci, așa cum prevede Constituția, de un regim special de protecție și de asistență în realizarea drepturilor lor.

De asemenea, de o protecție specială se bucură persoanele cu handicap.

4.2. Drepturile politice

Dreptul de vot (art. 36)

În sistemul nostru constituțional, cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani împliniți până în ziua alegerilor inclusiv. Nu beneficiază de acest drept debilii sau alienații mintali puși sub interdicție prin hotărâre judecătorească și nici persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Prin intermediul acestui drept, cetăţenii participă în primul rând la formarea Parlamentului şi la alegerea Preşedintelui, precum şi la alegerea primarilor şi a membrilor consiliilor locale. Întrucât Parlamentul şi Preşedintele României au rolul de a conlucra la desemnarea Guvernului, la formarea altor autorităţi publice, se poate spune că, votând, cetăţenii participă indirect la procesul de conducere socială.

Evident, deşi Constituţia nu prevede expres, se subînţelege că doar cetăţenii români beneficiază de acest drept. Exercitarea dreptului de vot nu este obligatorie.

Dreptul de a fi ales (art. 37)

Potrivit Constituţiei, au dreptul de a fi aleşi cetăţenii români care îndeplinesc condiţiile prevăzute în art. 16 alin. (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală.

Excepţia prevăzută în alin. (3) al art. 16 din Constituţie se referă la incompatibilitatea ocupării funcţiilor şi demnităţilor publice, civile sau militare, de către orice persoană care nu are cetăţenia română şi domiciliul în ţară. Prin urmare, nu pot candida străinii, apatrizii, precum şi cetăţenii români care nu au domiciliul în ţară. Acestei categorii i se adaugă, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituţie, judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii, precum şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.

Dacă aceste din urmă categorii de persoane ar dori să candideze în alegeri parlamentare, prezidenţiale sau locale, ele pot demisiona din funcţiile respective, înainte de a-şi depune candidatura. Se înţelege că şi cetăţenii români având dublă cetăţenie şi domiciliul în străinătate pot candida dacă, anterior depunerii candidaturii, renunţă la cealaltă cetăţenie şi îşi stabilesc domiciliul în ţară.

Pentru a fi aleşi în Camera Deputaţilor sau în organele locale, candidaţii trebuie să aibă vârsta de cel puţin 23 de ani. Candidaţii pentru mandatul senatorial trebuie să fi împlinit vârsta de 33 de ani, iar pentru funcţia de Preşedinte al României, trebuie să aibă vârsta de cel puţin 35 de ani.

Deşi alte condiţii nu sunt prevăzute în Constituţie, este evident că cetăţenii care nu au drept la vot, nu pot candida în alegerile parlamentare şi prezidenţiale.

În opinia noastră, în categoria drepturilor politice – drepturi prin care cetăţenii români au asigurată posibilitatea să participe la procesul de guvernare – ar trebui incluse, în afară de drepturile electorale, dreptul cetăţenilor de a fi consultaţi, prin referendum, cu privire la probleme de interes naţional şi dreptul de iniţiativă legislativă exercitat în condiţiile art. 74 alin. (1) şi ale art. 150 din Constituţie.

Ne întemeiem opinia pe art. 2 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia poporul exercită suveranitatea naţională prin organele sale reprezentative şi prin referendum. Faptul că, în ceea ce priveşte iniţiativa legislativă, nu poporul apare în prim plan, ci un grup de cetăţeni care reprezintă o mică parte, numeric vorbind, din popor, nu are relevanţă. Iniţiativa legislativă este o modalitate de exercitare directă a puterii, egală ca valoare cu decizia politică luată de Guvern sau de parlamentari în condiţiile art. 74 alin. (1) şi, respectiv, art. 150 alin. (1) din Constituţie.

4.3. Drepturile social-politice

Dreptul la liberă circulație (art. 25)

Acest drept aparține inerent oricărei persoane, fiind un drept natural al acesteia, o vocație a ei de a-și manifesta libertatea deplină, inclusiv, asupra locului și țării unde preferă să trăiască.

Constituția prevede, în acest sens, că fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, dreptul de a emigra, precum și de a reveni în țară.

Respectarea vieții intime, familiale și private (art. 26)

Constituția prevede obligația autorităților publice de a respecta și ocroti viața intimă, familială și viața privată a persoanelor. Se înțelege că obligația autorităților publice românești se angajează nu numai în privința cetățenilor români, ci și a străinilor și apatrizilor rezidenți în țara noastră.

Legiuitorul constituant a ținut însă să precizeze că persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri. Constituția nu precizează alte limite ale dreptului unei persoane fizice de a dispune de ea însăși.

Libertatea conștiinței (art. 29)

Libertatea conștiinței este un alt atribut inerent al ființei umane. Libertatea gândirii nu poate fi îngrădită atâta timp cât gândurile nu sunt exprimate. Legiuitorul constituant se referă la gândurile exprimate, ca și la opinii. Întrucât Constituția nu precizează nimic în acest sens, rezultă că opiniile și gândirile exprimate pot fi raportate la orice subiect sau domeniu. Deci, sunt ocrotite deopotrivă opiniile politice, economice-științifice, literare, cultural-artistice, sportive etc.

Nu poate fi îngrădită nici libertatea credințelor religioase. Instrumentele internaționale în domeniu menționează, alături de libertatea credințelor religioase, libertatea de a nu avea o credință religioasă (ateismul).

Libertatea conștiinței trebuie să se manifeste într-un spirit de toleranță și de respect reciproc.

Libertatea conștiinței este corelată cu libertatea cultelor religioase. Statul român a adoptat o poziție egală față de toate cultele. Constituția din 1923 preciza că Biserica ortodoxă era dominantă și că Biserica greco-catolică avea întâietate față de celelalte culte religioase.

Toate cultele sunt autonome față de stat, care le acordă sprijinul, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în aziluri și în orfelinate.

Libertatea de exprimare (art. 30)

Gândurile, opiniile, credințele religioase ca și convingerile ateiste, creațiile de orice fel pot fi exprimate prin viu grai, prin scris, prin mijloace mecanice, electronice, inclusiv prin mijloace de informare în masă, în condiții de deplină libertate.

Mai mult, Legiuitorul constituant a statuat că libertatea de exprimare este inviolabilă, în orice formă s-ar manifesta aceasta.

Libertatea de exprimare se află la originea unei libertăţi de sine stătătoare: libertatea presei. Aceasta presupune, între altele, interzicerea cenzurii, libertatea de a înfiinţa publicaţii, interzicerea suspendării sau suprimării unei publicaţii. Libertatea de exprimare prin viu grai (libertatea cuvântului), ca şi libertatea de exprimare prin mijloace de informare în masă (libertatea presei) nu pot prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine.

Constituţia prevede că sunt interzise de lege defăimarea ţării şi a naţiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură naţională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violenţă publică, precum şi manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. Constituţia nu menţionează legile respective. Rezultă că prin lege pot fi interzise asemenea manifestări, în măsura în care acestea nu sunt deja interzise. Constituţia face trimitere, de asemenea, la o lege specială privind delictele de presă.

Dreptul la informaţie (art. 31)

Funcţia socială a presei nu este posibilă decât dacă cetăţeanul beneficiază de dreptul la informaţie. În felul acesta, se legitimează rolul presei de a exprima opinia publică şi a o face cunoscută guvernantului.

Dreptul la informaţie nu este raportat exclusiv la presă. Cetăţeanul este îndreptăţit să aibă acces la orice informaţie de interes public. Potrivit Constituţiei, autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal.

Mijloacele de informare în masă, publice şi private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

Constituantul a prevăzut, însă, că dreptul la informaţie nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecţie a tinerilor sau siguranţa naţională.

Libertatea întrunirilor (art. 39)

Constituantul a voit să confere o libertate deplină organizării mitingurilor, demonstraţiilor, procesiunilor sau oricăror întruniri. Nu interesează dacă acestea au caracter politic, sportiv, cultural, istoric, religios ş.a. Singura condiţie este ca toate acestea să se desfăşoare în mod paşnic, fără niciun fel de arme.

Aparent, şi în tăcerea Legiuitorului constituant, organizarea mitingurilor, a procesiunilor, demonstraţiilor ori întrunirilor, nu poate fi reglementată pe cale normativă, întrucât, potrivit Constituţiei, acestea „sunt libere". O dispoziţie similară o găsim în art. 37 din Constituţie, care prevede că cetăţenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate şi în alte forme de asociere. Desigur, art. 8 din Constituţie prevede că partidele politice se constituie şi îşi desfăşoară activitatea în condiţiile legii.

Dreptul de asociere (art. 40)

Cetăţenii români se pot asocia liber în partide politice, în sindicate şi în alte forme de asociere. Acest drept constituie baza pluralismului politic şi ideologic al societăţii româneşti post-revoluţionare.

Constituţia a prevăzut condiţiile în care partidele sau orice alte organizaţii sunt neconstituţionale. Competenţa de a hotărî asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic, revine, potrivit art. 146 lit. k) din Constituţie, Curţii Constituţionale. Asociaţiile cu caracter secret sunt interzise.

Ocrotirea familiei (art. 48)

În literatura de specialitate, acest drept a fost denumit „dreptul la căsătorie"[1] sau dreptul persoanei de a întemeia o familie[2]. Legiuitorul constituant a voit să enunțe câteva principii pe care le-a socotit esențiale pentru înjghebarea celei mai simple (numeric vorbind) celule sociale: familia. Aceste principii sunt: consimțământul la căsătorie exprimat în mod liber; egalitatea între soți; dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor; egalitatea în fața legii a copiilor din afara căsătoriei cu cei rezultați din căsătorie; prioritatea, din punct de vedere al formalităților, a căsătoriei civile față de cea religioasă; stabilirea prin lege a condițiilor de încheiere, de desfacere și de nulitate ale căsătoriei.

4.4. Inviolabilitățile

Dreptul la viață și dreptul la integritate fizică și psihică (art. 22)

Cele două drepturi sunt strâns conexate între ele. Legiuitorul constituant a considerat că orice act sau activitate care afectează dreptul la viață al unei persoane sau integritatea sa fizică și psihică sunt contrare Constituției și legilor.

Garantarea dreptului la viață a impus includerea în Constituție a interdicției pronunțării pedepsei cu moartea. Sunt interzise, de asemenea, tortura, precum și orice fel de pedeapsă sau tratament inuman ori degradant, chiar dacă acestea nu ar afecta dreptul la viață sau dreptul la integritate fizică și psihică.

Libertatea individuală (art. 23)

Conținutul acestei libertăți este complex și constituie, în anumite limite, un adevărat *habeas corpus*. Declarând că libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile, Legiuitorul constituant a adăugat că percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege.

În Codul de procedură penală sunt concretizate și dezvoltate toate dispozițiile constituționale care ocrotesc persoana de abuzurile puterii executive sau judecătorești.

Includem în categoria inviolabilităților: inviolabilitatea domiciliului, precum și secretul corespondenței. Ca și în cazul libertății individuale, regimul constituțional al inviolabilității domiciliului este concretizat în legislația specială. În ceea ce privește secretul corespondenței, în tăcerea constituantului, considerăm că de la secretul corespondenței nu se poate face excepție decât dacă o prevede expres legea, în condițiile art. 53 din Constituție.

4.5. Drepturi-garanții

Accesul liber la justiție (art. 21)

Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. De la această prevedere nu poate exista nicio excepție, nici chiar în condițiile art. 53 din Constituție. Modalitățile concrete ale accesului la justiție sunt prevăzute în procedura penală și în cea civilă[3].

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 256, 257.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 138, 139.

[3] În opinia Curții Constituționale, accesul liber la justiție semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile sau inte-

Dreptul la apărare (art. 24)

Acest drept urmează, în chip firesc, după exercitarea dreptului înscris în art. 21 din Constituţie. Dreptul la apărare este garantat. Apărarea se referă nu numai la rechizitoriul penal, ci la orice imputare în justiţie.

Dreptul de petiţionare (art. 51)

Cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice prin petiţii formulate în scris. Petiţia trebuie semnată de petent. Acest drept este recunoscut şi organizaţiilor legal constituite.

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 52)

Prin conţinutul său, acest drept oferă persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termen legal a unei cereri, posibilitatea de a se adresa justiţiei pentru a obţine anularea actului şi repararea prejudiciului ce i s-a produs.

Evident, dreptul afectat trebuie să fie recunoscut de lege şi să fi existat în momentul în care se pretinde că a fost încălcat. Constituţia nu indică ce autorităţi publice ar putea emite un asemenea act. Rezultă că poate fi vorba de orice autoritate publică.

Afectarea dreptului se poate produce pe trei căi:

a) emiterea unui act administrativ;

b) nesoluţionarea în termen legal a unei cereri;

c) eroarea judiciară în procesul penal.

Persoana vătămată se poate adresa organelor de justiţie, cerând: a) recunoaşterea dreptului pretins; b) anularea actului; c) repararea pagubei.

§5. Noţiunea de îndatoriri fundamentale

Îndatoririle fundamentale sunt corelative drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Caracterul corelativ al îndatoririlor cetăţeneşti faţă de drepturi este pe deplin justificat şi nicio persoană fizică sau juridică nu se poate prevala doar de drepturi, fără a-şi asuma şi obligaţii corespunzătoare. Aceasta înseamnă că Legiuitorul constituant le-a conferit o egală atenţie.

Îndatoririle fundamentale sunt esenţiale, vitale pentru stat, în aceeaşi măsură în care drepturile şi libertăţile sunt esenţiale pentru individ.

---

resele sale legitime au fost încălcate, iar nu faptul că acest acces nu poate fi supus niciunei condiţionări, precum şi că această modalitate de reglementare, care reprezintă o opţiune a legiuitorului, este în conformitate cu dispoziţiile constituţionale privind competenţa şi procedura în faţa instanţelor judecătoreşti şi exercitarea cu bună-credinţă a drepturilor subiective [Decizia Curţii Constituţionale nr. 452 din 2 decembrie 2003 (M. Of. nr. 117 din 10 februarie 2004)]. Curtea Constituţională a statuat, de asemenea, că accesul liber la justiţie nu se referă exclusiv la acţiunea introductivă la prima instanţă de judecată, ci şi la sesizarea oricăror alte instanţe care, potrivit legii, au competenţa de a soluţiona fazele ulterioare ale procesului, inclusiv la exercitarea căilor de atac deoarece apărarea drepturilor, a libertăţilor şi a intereselor legitime ale persoanelor, presupune, în mod logic, şi posibilitatea acţionării împotriva hotărârilor judecătoreşti considerate ca fiind nelegale sau neîntemeiate [Decizia Curţii Constituţionale nr. 100 din 9 martie 2004 (M. Of. nr. 261 din 23 martie 2004)].

Statul ar fi redus la o abstracție, la o formă fără fond dacă nu i se oferă instrumentele conservării și dezvoltării sale. Or, aceste instrumente i le oferă în parte, cetățenii săi, prin asumarea conștientă și înfăptuirea de către aceștia a îndatoririlor lor fundamentale.

Bizuindu-se pe proprii cetățeni, statul se întărește continuu, garantând, la rândul său, drepturile și libertățile cetățenești proclamate în Constituție.

Legiuitorul constituant a prevăzut două categorii de destinatari ai îndatoririlor fundamentale: cetățenii statului român, pe de o parte, și cetățenii străini, precum și apatrizii rezidenți în România pe de altă parte.

Cetățenilor români li se rezervă, în exclusivitate, îndatoriri specifice, cum ar fi: fidelitatea față de țară; îndeplinirea cu bună credință a funcțiilor publice încredințate; apărarea țării; contribuția la cheltuielile publice.

Alte îndatoriri fundamentale angajează deopotrivă pe cetățenii români, ca și pe cetățenii străini și apatrizii aflați pe teritoriul țării. Astfel, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este o îndatorire general-obligatorie. De asemenea, exercitarea cu bună-credință a drepturilor și libertăților constituționale este o obligație generală.

Constituția prevede următoarele îndatoriri fundamentale:

a) fidelitatea față de țară;
b) respectarea Constituției și a legilor;
c) apărarea țării;
d) contribuțiile financiare;
e) exercitarea cu bună-credință a drepturilor și libertăților.

Fidelitatea față de țară (art. 54)

Constituția prevede că fidelitatea față de țară este sacră. Fidelitatea decurge în primul rând din calitatea de cetățean al statului. Constituția nu distinge între cetățenii români și cetățenii aparținând minorităților naționale. Întrucât statul nu face nicio deosebire între cetățenii săi, protejându-i fără discriminare, este legitim să solicite, din partea fiecăruia dintre ei, fidelitate pentru țară.

În al doilea rând, fidelitatea este o expresie a patriotismului, o legătură psiho-socială ce leagă cetățeanul român de țara în care s-a născut.

Se înțelege că cetățenilor români învestiți cu o funcție publică, precum și militarilor, le incumbă o responsabilitate sporită față de interesele și valorile pe care le ocrotesc sau le apără, în funcția ce li s-a încredințat. Acesta este motivul pentru care cetățenii care îndeplinesc o funcție publică, precum și militarii depun un jurământ cerut de lege.

Respectarea Constituției și a legilor [art. 1 alin. (5)]

Aceasta este o obligație elementară ce revine tuturor persoanelor domiciliate sau rezidente în România, indiferent dacă sunt cetățeni români, străini sau apatrizi.

Apărarea țării (art. 55)

Și această îndatorire are un caracter elementar. Legiuitorul constituant a conturat o dublă perspectivă asupra acestei îndatoriri: a) apărarea țării este un drept; b) apărarea țării este o obligație.

Titularii dreptului și îndatoririi de apărare a țării sunt cetățenii români. În acest sens, Constituția prevede că cetățenii pot fi încorporați de la vârsta de 20 de ani și până la vârsta de 35 de ani, cu excepția voluntarilor.

Prestarea contribuțiilor financiare (art. 56)

Potrivit Constituției, cetățenii au obligația să contribuie, prin plata impozitelor și a taxelor stabilite prin lege, la cheltuielile publice. Constituantul a prevăzut însă, că sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale. De asemenea, orice prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale.

Exercitarea cu bună-credință a drepturilor și îndatoririlor fundamentale (art. 57)

Această îndatorire este o concretizare a principiului din dreptul roman potrivit căruia titularul unui drept nu trebuie să încalce drepturile și libertățile celorlalți.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Avocatul Poporului

Constituantul a receptat din practica internaţională a garantării şi asigurării drepturilor fundamentale ale omului, instituţia ombudsman-ului[1]. Rolul său este de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Avocatul Poporului este o instituţie nouă în sistemul nostru de drept. Fizionomia sa a fost doar schiţată în art. 58-60 din Constituţie, prin lege organică stabilindu-se în detaliu condiţiile organizării şi funcţionării sale, procedura de numire a Avocatului Poporului şi, mai ales, atribuţiile concrete[2]. Rolul său se aseamănă până la un punct cu cel al altor autorităţi publice, de pildă cu cel al procurorului. De aceea, s-a spus că Avocatul Poporului apare, sub aspectul semnificaţiei sale funcţionale şi practice, ca un „procuror parlamentar" pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[3].

Nu putem fi totuşi de acord că această autoritate publică ar apărea ca un „procuror parlamentar". Asemănarea funcţională şi practică a Avocatului Poporului cu un procuror ar fi forţată, întrucât Avocatul Poporului nu deţine instrumentele de putere acordate procurorului, care rămâne la confluenţa puterii judecătoreşti cu cea executivă, în timp ce Avocatul Poporului nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat. De altfel, Constituţia României stabileşte în art. 131 că Ministerul Public apără, printre altele, drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

Fără îndoială, procurorul, reprezentând în instanţă drepturile şi libertăţile cetăţenilor, va acţiona pentru apărarea lor. În acest caz, „apărarea" are caracter vădit judiciar. În schimb, Avocatul Poporului va acţiona pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în alte sfere de activitate. Intervenţiile sale nu vor avea caracter judiciar.

Orice asociere a instituţiei Avocatului Poporului cu instituţia Parlamentului se reduce – în lumina dispoziţiilor constituţionale – la numirea Avocatului Poporului şi la obligaţia acestuia de a prezenta Camerelor rapoarte, anual, sau la cererea acestora. În exercitarea funcţiilor sale, Avocatul Poporului este independent faţă de Parlament. Acest raport de independenţă decurge cu limpezime din orice studiu de drept constituţional comparat privind rolul şi atribuţiile ombudsmanului.

---

[1] A se vedea, pentru detalii istorice ale instituţiei ombudsmanului şi reglementarea acestei instituţii în diferite legislaţii naţionale, *C. Brânzan*, Avocatul Poporului. O instituţie la dispoziţia cetăţeanului, Trustul Editorial Lider, Ed. Juridică, Bucureşti, p. 57 şi urm. A se vedea şi: *I. Ceterchi*, Instituţia Ombudsman-ului în Suedia, S.D.R. nr. 3/1991; *H.B. Iacobini*, O instituţie nouă de drept administrativ (Ombudsman). Experienţa administraţiei nord-americane, S.D.R. nr. 2/1990.

[2] A se vedea Legea nr. 35/1997, republicată (M. Of. nr. 844 din 15 septembrie 2004).

[3] *Colectiv*, Constituţia României comentată şi adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 130.

Din dispoziţiile constituţionale rezultă că Avocatul Poporului este o instituţie (autoritate publică) numită de Camera Deputaţilor şi de Senat în şedinţă comună. Constituţia se referă la Avocatul Poporului atât ca instituţie, cât şi ca persoană învestită cu anumite atribuţii. Astfel, art. 58 alin. (2) din Constituţie se referă deopotrivă la persoana ce va fi numită de ca Avocat al Poporului, cât şi la organizarea şi funcţionarea instituţiei ca atare. Articolul 58 alin. (2) se referă exclusiv la persoana numită ca Avocat al Poporului. Şi art. 59 şi art. 60 se referă, de asemenea, la persoana ce îndeplineşte funcţia de Avocat al Poporului.

Această dublă perspectivă ridică problema dacă Constituţia prevede numirea unei singure persoane ca Avocat al Poporului sau permite numirea în această calitate a mai multor persoane. Într-o asemenea ipoteză, Legea privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatului Poporului nr. 35/1997, republicată, stabileşte că Avocatul Poporului este asistat de adjuncţi.

Se poate susţine că, de vreme ce Legea nr. 35/1997 prevede că „Avocatul Poporului este numit de Camera Deputaţilor şi de Senat" nu poate fi numită în această funcţie decât o singură persoană. După părerea noastră, Constituţia nu împiedică numirea mai multor persoane ca Avocaţi ai Poporului. Argumentul constituţional este art. 40 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia „avocaţii poporului" nu pot face parte din partidele politice. Textul respectiv stabileşte incompatibilitatea calităţii de membru al unui partid politic cu anumite funcţii publice. Cum ideea de bază a incompatibilităţii este imposibilitatea cumulării a două calităţi sau funcţii, rezultă că art. 40 alin. (3) din Constituţie se referă la avocaţii poporului aflaţi în funcţie. Dacă persoana care a îndeplinit funcţia de Avocat al Poporului nu a mai fost reînvestită în această calitate sau dacă demisionează înainte de încetarea mandatului, ea se poate asocia liber, în orice partid, potrivit art. 40 alin. (1) din Constituţie, întrucât în privinţa sa nu mai operează incompatibilitatea stabilită în art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală.

Reglementarea diferită în cuprinsul Constituţiei a caracterului colectiv sau unipersonal al instituţiei este, fără îndoială, o inadvertenţă. Nimic nu împiedică, însă, ca, Avocatul Poporului să fie totuşi o instituţie unipersonală. Aceasta nu înseamnă însă că Avocatul Poporului va fi unica persoană care va forma instituţia ca atare.

În ceea ce priveşte numirea Avocatului Poporului, se impune a se ţine seama de art. 16 alin. (3) din Constituţie, potrivit căruia, funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate doar de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară.

În afară de incompatibilitatea prevăzută de art. 40 alin. (3) din Constituţie, art. 58 alin. (2) adaugă că Avocatul Poporului nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată, cu excepţia funcţiilor didactice din învăţământul superior. Această interdicţie are caracter general şi exprimă grija constituantului ca Avocatul Poporului să se afle deasupra oricărei bănuieli că şi-ar folosi calitatea pentru a obţine beneficii nemeritate.

Potrivit legii sale organice, Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în raporturile acestora cu autorităţile publice. Cum legea nu face distincţie între autorităţile publice, vom putea extinde această noţiune la orice instituţie statală, atât la nivel central, cât şi local.

Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor ale căror drepturi și libertăți au fost lezate. Considerăm că Avocatul Poporului este dator să intervină și în cazul lezării unor interese legitime ale celor care l-au sesizat. Desigur, Constituția se referă doar la „drepturi și libertăți" dar nimic nu împiedică lărgirea conținutului semantic al drepturilor la interese legitime.

În activitatea sa, Avocatul Poporului trebuie să fie independent de orice autoritate publică, chiar dacă el este numit de Parlament și este obligat să prezinte celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual, sau la cererea acestora. Caracterul independent al activității sale nu înseamnă, însă, că Avocatul Poporului s-ar putea substitui altor autorități publice, mai ales acelora care au atribuția de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor. Caracterul independent al Avocatului Poporului este întărit prin interdicția legală de a fi supus unui mandat imperativ. Ca atare, nicio autoritate publică nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.

Legea nr. 35/1997, republicată, prevede că Avocatul Poporului are următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea instituției Avocatul Poporului;

b) primește și repartizează cererile făcute de persoanele lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești de către autoritățile administrației publice și decide asupra acestor cereri;

c) urmărește rezolvarea legală a cererilor primite și cere autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor;

d) formulează puncte de vedere, la cererea Curții Constituționale;

e) poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora;

f) poate sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor;

g) reprezintă instituția Avocatul Poporului în fața Camerei Deputaților, a Senatului și a celorlalte autorități publice, precum și în relațiile cu persoanele fizice sau juridice;

h) angajează salariații instituției Avocatul Poporului și exercită dreptul de autoritate disciplinară asupra acestora;

i) exercită funcția de ordonator principal de credite;

j) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege sau de Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului.

Nu fac obiectul activității instituției Avocatul Poporului și vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc. Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative. Sunt asimilate actelor administrative tăcerea organelor administrației publice și emiterea tardivă a actelor.

Legea conferă Avocatului Poporului dreptul de a face anchete proprii, de a cere autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, precum și dreptul de a audia și de a lua declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării cererii.

În cazul în care, în urma cererilor făcute, Avocatul Poporului constată că plângerea persoanei lezate este întemeiată, el va cere în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile acesteia să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare pagubele produse, precum și să repună persoana lezată în situația anterioară.

Legea obligă autoritățile publice în cauză să ia de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea pagubelor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și îl vor informa despre aceasta pe Avocatul Poporului.

În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.

Dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru.

Legea nr. 35/1997 prevede că Avocatul Poporului este numit de Parlament pentru un mandat care poate fi reînnoit o singură dată. Propunerile de candidați sunt făcute de Birourile permanente ale Senatului și Camerei Deputaților la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului. Numirea Avocatului Poporului se face cu votul majorității senatorilor și deputaților prezenți. Mandatul acestuia încetează înainte de termen în caz de demisie, revocare din funcție, incompatibilitate cu alte funcții publice sau private, imposibilitate de exercitare a funcției pentru o perioadă ce depășește 90 de zile, ori în caz de deces.

Revocarea din funcție a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, se face de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Demisia, incompatibilitatea, imposibilitatea de îndeplinire a funcției sau decesul se constată de către birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, în cel mult 10 zile de la apariția cauzei care determină încetarea mandatului Avocatului Poporului.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul IV
Organismele de suveranitate națională

Capitolul I
Parlamentul României

Secțiunea I. Rădăcini ale tradiției parlamentare românești

Dezvoltarea constituțională a României moderne a parcurs etapele și procesele semnificative ale formării principiului reprezentării voinței suverane a poporului, ca unul dintre principiile fundamentale de organizare politică a unei societăți. Aceste etape și procese au purtat pecetea epocii, a condițiilor social-istorice de dezvoltare a poporului român, a aspirațiilor sale de libertate și de acces la conducere. Totodată, formarea și victoria principiului reprezentării, în prima jumătate a secolului al XIX-lea, au reflectat în parte, raporturile Principatelor Românești cu Imperiul Otoman, precum și cu celelalte mari puteri europene, în primul rând cu Rusia.

Avem, astfel, în vedere faptul că, în Principate, regimul parlamentar, în trăsăturile sale moderne, nu putea să apară în prima jumătate a secolului al XIX-lea fără acordul Puterii Suzerane și al Rusiei, or acordul acestora depindea de raporturile de forță între Imperiul Otoman și respectiv, Rusia și marile puteri europene cu interese politice, strategice și economice la gurile Dunării. Așa se face că primele prevederi electorale, ca și primele dispoziții cvasiconstituționale referitoare la organizarea și funcționarea instituției parlamentare, ca și la raporturile acesteia cu Domnitorul, sunt conținute în acorduri internaționale încheiate între Turcia și Rusia și, mai târziu, și cu alte state, cum ar fi Franța, Anglia, Austria, Prusia.

Faptul că regimul parlamentar a fost instituționalizat mai întâi în instrumente internaționale nu i-a afectat însă substanțial natura. Sigur, altfel s-ar fi obiectivat principiul reprezentării poporului într-un parlament ale cărui reguli de organizare și funcționare ar fi fost de proveniență exclusiv românească, dar acest lucru nu era posibil la începutul secolului al XIX-lea. Oricum, așa cum sublinia pe drept cuvânt prof. Drăganu, introducerea regimului parlamentar în țara noastră, deși afectată prin unele abateri de la modelul clasic, a reprezentat în condițiile societății românești din a doua jumătate a secolului al XIX-lea și primele patru decenii ale secolului al XX-lea, un hotărât progres în raport cu mecanismele de guvernare autocratice din trecut[1].

Ca și în celelalte țări europene, în România, parlamentul este o creație a practicii sociale, rezultatul luptelor duse de exponenți ai noii clase sociale – burghezia – împo-

[1] *T. Drăganu*, Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în anul 1916, Ed. Dacia, Cluj, 1991, p. 8.

triva puterii autocrate a şefului statului. Spre deosebire, însă, de procesul de creare a parlamentului în Europa Occidentală, crearea parlamentului în Principatele Române a răspuns şi unei cerinţe de emancipare a naţiunii române faţă de dominaţia ilegitimă şi absolutistă a Imperiului Otoman.

Împletirea celor două trăsături ale procesului istoric de formare a Parlamentului României în perioada modernă a dat un impuls puternic afirmării suveranităţii naţionale, conducând, mai târziu, alături de alţi factori, la Unirea Principatelor în 1859 şi apoi la cucerirea independenţei depline a ţării în 1877.

Deja, la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi începutul secolului al XIX-lea, în anumite pături sociale progresiste se conturase o adevărată ideologie a dreptului naţiunii Române de a participa la conducerea treburilor obşteşti ale Principatelor. Conturarea unei asemenea ideologii era în strânsă legătură cu receptarea în Principate a filozofiei Revoluţiei franceze de la 1789[1].

La începutul secolului al XIX-lea, principiul reprezentării naţiunii a parcurs un proces rapid de evoluţie, trecând din planul ideilor politice în cel al reformelor revoluţionare, de tipul celei preconizate de Tudor Vladimirescu şi de autorii Constituţiei „Cărvunarilor", şi apoi a fost instituţionalizat în Regulamentele Organice adoptate în 1831 în Ţara Românească şi în 1832 în Moldova.

Având un conţinut cvasiidentic, Regulamentele Organice, care constituie actul de naştere al parlamentarismului în România, au fost primele legiuiri din Ţările Române prin care au fost instituite Adunări Obşteşti formate pe bază de sufragiu. Scopul acestor Adunări a fost ca prin participarea lor la exercitarea activităţii legislative să se ajungă la o limitare a puterii, până atunci absolută, a şefului statului.

Caracterul reprezentativ al Adunărilor Obşteşti ordinare era însă limitat, întrucât membrii acestor foruri legislative erau recrutaţi din rândul înaltei boierimi care deţinea în exclusivitate drepturile politice[2].

Convenţia de la Paris din 1858 şi, mai ales, Statutul Dezvoltător al Convenţiei adoptat în 1864 sub impulsul personalităţii domnitorului Alexandru I. Cuza, prin plebiscit, au perfecţionat şi lărgit principiul reprezentării naţiunii. Sub regimul parlamentar instituit de Convenţia de la Paris, forul legislativ a cunoscut un evident proces de modernizare. Prin Statutul Dezvoltător al Convenţiei de la Paris s-a introdus în viaţa parlamentară românească sistemul bicameral de organizare a forului legislativ. Adunarea Ponderatoare – Senatul – se afla însă complet subordonată Domnitorului şi nu reprezenta cu adevărat interesele şi voinţa întregului popor.

Compoziţia socială, cu deosebire aristocratică a Parlamentului în timpul domniei lui Cuza, nu a permis îndeajuns progresul vieţii politice, fiind o frână în calea reformelor preconizate de Domnitor.

De-abia Constituţia din 1866 promulgată de Principele Carol I a aşezat definitiv instituţia Parlamentului pe baze moderne, democratice, similare organizării şi funcţionării acestei instituţii în Europa Occidentală.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *D. Berindei*, Românii şi Europa. Istorie, Societate, Cultură, vol. I (secolele XVIII-XIX), Ed. Museion, Bucureşti, 1991, p. 34-51.

[2] A se vedea şi *Gh.I. Brătianu*, Sfatul Domnesc şi Adunarea Stărilor în Principatele Române, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1995, p. 251-269.

Începând cu această dată, Parlamentul României a avut un rol deosebit de important în progresul general al țării. După 1866, Parlamentul a fost martorul și, nu de puține ori, inițiatorul unor reforme politice de anvergură. În cadrul dezbaterilor parlamentare, s-au conturat principii politice de guvernare, s-a format o tradiție democratică s-au manifestat și consolidat partidele politice.

Sub cupola Parlamentului României s-a dat citire la 9 mai 1877 Declarației de independență a țării, s-au ratificat în 1920 Actele de unire a Provinciilor istorice românești cu Țara.

În perioada ce a urmat imediat primului război mondial, Parlamentul nou ales a acționat îndeosebi pentru consolidarea legislativă și administrativă a unirii tuturor provinciilor românești cu România și, în primul rând, pentru adoptarea unei noi Constituții.

Regimurile politice personale, din perioada 1938-1944, deși au slăbit regimul parlamentar prin instituirea preponderenței Executivului asupra Reprezentanței Naționale, nu au afectat grav principiile democrației constituționale și tradițiile parlamentare. După 1944, acestea au fost revigorate, dar numai pentru scurtă vreme.

După 1948, Parlamentul României și întregul sistem constituțional au intrat într-un proces de involuție, fiind restructurate după modelul socialist (marxist) de guvernare.

Înlocuirea structurilor de putere totalitară în decembrie 1989 și adoptarea în 1991 a noii Constituții a României au permis revenirea țării la tradițiile sale parlamentare din perioada interbelică și la un Parlament cu adevărat reprezentativ și racordat la standardele statului de drept. Constituția României prevede, în acest sens, că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

Secțiunea a II-a. Bicameralismul

Tradiția organizării forului reprezentativ în istoria constituțională a poporului român fixează o Adunare unicamerală. Ideea celei de-a doua Camere a fost introdusă în secolul al XIX-lea prin Regulamentele Organice, având însă un unic rol: alegerea Domnitorului. Potrivit Regulamentelor, cele două Adunări Obștești din Moldova și Țara Românească aveau caracter unicameral.

Sistemul unicameral s-a păstrat și sub regimul Convenției de la Paris din 1858, până când domnitorul Alexandru Ioan Cuza impune prin plebiscit Statutul Dezvoltător al Convenției. Statutul prevedea organizarea bicamerală a Parlamentului.

Bicameralismul a fost preluat și de cele trei Constituții monarhice. În 1946, printr-un act normativ a cărui constituționalitate este contestată, s-a renunțat la bicameralism în favoarea unicameralismului[1]. Acest model de organizare a fost transpus și în constituțiile socialiste din 1948, 1952 și 1965.

În 1990 s-a revenit la organizarea bicamerală a Parlamentului, soluție preluată și de Constituantul din 1991, pe motiv că bicameralismul constituie o tradiție în orga-

[1] A se vedea: Decretul-lege nr. 2218 din 15 iulie 1946 (M. Of. nr. 161 din 15 iulie 1946); ziarul Dreptatea din 13 iulie 1946.

nizarea constituţională democratică din România[1]. Revenirea la sistemul bicameral a fost, din punct de vedere psihologic, reacţia firească de respingere a modelului socialist (marxist) de organizare a puterii legislative într-un organism unicameral, iar din punct de vedere politic, rezultatul revenirii în viaţa politică a ţării a unor partide legate istoric de un Parlament bicameral.

Observatorul şi analistul pragmatic al vieţii parlamentare nu poate să nu constate astăzi, după şaptesprezece ani de bicameralism, că modelul unicameral era mai avantajos, cel puţin sub aspectul accelerării procesului legislativ. Ideea de „cameră replică" în organizarea Parlamentului pe două niveluri trebuie raportată la dinamismul vieţii sociale şi, mai ales, la dinamica schimbărilor într-o societate aflată în tranziţie, deci instabilă din punct de vedere al intereselor sociale şi al forţelor politice susţinătoare ale acestora.

Critica, din acest punct de vedere, a bicameralismului, nu a întârziat să apară. Cum era de aşteptat, critica nu provine din partea juriştilor, ci din partea politologilor, interesaţi nu numai de aspectul instituţional al puterii, ci şi de manifestarea ei în decizii politice, cu alte cuvinte, de eficienţa puterii. Astfel, prof. Ovidiu Trăsnea observă, din perspectiva politologului şi, totodată a juristului, că, spre deosebire de Constituţia din 1923, prerogativele Senatului nu au nimic specific[2]. În opinia autorului, bicameralismul ar fi putut fi util, dar nu sub forma a două Camere paralele, care dublează parazitar activitatea celeilalte frânând procesul legislativ care trebuie să fie operativ şi flexibil, ci sub forma unei Camere care să corecteze viciile de fond ale simplei reprezentări teritoriale printr-o reprezentare funcţională[3].

Modelul teoretic al bicameralismului constă în îmbinarea a două planuri, perfect echilibrate şi compatibile sub aspect democratic: alegerea unei Camere, eventual cu o componenţă numeric mult micşorată, faţă de prima Cameră (naţională), reprezentând interese teritoriale, locale. Un asemenea model de bicameralism – asemănător actualului sistem parlamentar francez – ar fi fost foarte funcţional şi ar fi permis derularea unui proces legislativ mai alert şi reprezentarea, cu mai mult succes, în Parlament, a problematicii specifice colectivităţilor teritoriale, atât din punct de vedere legislativ, cât şi din punct de vedere al raporturilor dintre cei aleşi şi circumscripţiile electorale[4].

Evident, nimic nu împiedică în viitor ca, printr-o lege constituţională, să se modifice actualul sistem al organizării Parlamentului României, fie prin revenirea la tradiţia istorică apreciată de omul politic Mircea Djuvara[5], fie prin schimbarea

---

[1] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Fundaţiei Chemarea, Iaşi, 1992, p. 153.

[2] *O. Trăsnea*, Principiul separaţiei, echilibrului şi conlucrării, Sfera Politicii nr. 13/1994, p. 9.

[3] Ibidem.

[4] În actualul sistem parlamentar, activităţile în circumscripţii ale deputaţilor şi senatorilor se desfăşoară, de regulă, la sfârşitul fiecărei săptămâni.

[5] *M. Djuvara*, Puterea legiuitoare în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 157. După cum se ştie, şi alţi oameni politici şi-au manifestat dezacordul pentru bicameralism (de pildă, *V. Madgearu*, Reforma Parlamentului, în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 180).

sistemului de recrutare a senatorilor şi a unor modificări aduse prerogativelor constituţionale ale Camerei superioare. Prin Legea nr. 429 din 18 septembrie 2003 privind revizuirea Constituţiei s-a nuanţat funcţionarea bicameralismului în ceea ce priveşte activitatea legislativă a Camerei Deputaţilor şi Senatului. În acest sens, s-a prevăzut că iniţiativele legislative privind reglementarea anumitor domenii ale vieţii sociale vor fi dezbătute şi supuse votului mai întâi în Camera Deputaţilor, după care vor fi transmise Senatului, care va avea rolul de a decide în mod definitiv asupra legilor în cauză. În acest fel, s-a conferit Senatului o aparentă putere de decizie. La rândul său, Senatul va examina ca primă Cameră sesizată alte categorii de iniţiative legislative, care ar urma să reglementeze alte domenii ale vieţii sociale. În privinţa acestora, puterea de decizie definitivă aparţine Camerei deputaţilor.

Acest sistem, care a introdus în procesul legislativ ideea unei diferenţieri funcţionale între cele două Camere legislative, a modificat bicamerelismul Parlamentului, dar fără beneficii legislative evidente. Acesta a fost motivul pentru care sistemul respectiv a fost criticat în literatura de specialitate.[1]

Secţiunea a III-a. Alegerea Parlamentului României (sistemul electoral)

§1. Caracteristicile votului

Camera Deputaţilor şi Senatul se aleg pentru un mandat de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Aşa cum rezultă din art. 62 alin. (1) din Constituţie, dreptul la vot are următoarele caractere:

a) este *universal:* caracterul universal înseamnă că toţi cetăţenii români, care îndeplinesc anumite condiţii prevăzute expres de Constituţie au dreptul să voteze. Condiţiile constituţionale pentru exercitarea dreptului de vot sunt: majoratul politic (alegătorul să aibă împlinită vârsta de 18 ani); capacitatea de exerciţiu deplină, altfel spus, nu au drept de vot debilii sau alienaţii mintali puşi sub interdicţie prin hotărâre judecătorească definitivă; demnitatea civică (nu au drept la vot persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale);

b) *egalitatea:* principiul egalităţii votului reflectă egalitatea în drepturi a cetăţenilor români, înscrisă în art. 4 şi 16 din Constituţie. Egalitatea votului presupune pe de-o parte că fiecare alegător are dreptul la un singur vot pentru alegerea unui deputat şi, respectiv senator, iar pe de altă parte, că votul fiecărui cetăţean valorează tot atât cât valorează votul altui cetăţean. Egalitatea de valoare a votului generează două consecinţe: pe de o parte numărul de mandate pentru fiecare Cameră legislativă se stabileşte în funcţie de numărul locuitorilor fiecărei circumscripţii electorale, pe de altă parte egalitatea de şanse a fiecărui candidat.

c) caracterul *liber* al votului: acest caracter arată că exercitarea dreptului de vot este o facultate, o posibilitate şi nu o obligaţie juridică. Cu alte cuvinte, legea nu

---

[1] A se vedea, în acest sens: *T. Drăganu*, Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituţiei, adoptat de Camera Deputaţilor şi senat, R.D.P. nr. 4/2003; *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii, R.D.P. nr. 2/2003.

obligă pe alegător să voteze și nu sancționează pasivitatea electorală a acestuia. În literatura de specialitate s-a emis opinia că pasivitatea electorală (neprezentarea alegătorului la secțiile de votare sau introducerea voită în urnă a unui vot nul) ar echivala cu încălcarea art. 57 din Constituție, potrivit căruia cetățenii sunt datori să-și exercite cu bună-credință drepturile[1]. În cazul pe care îl analizăm nu este însă vorba de o exercitare a drepturilor, ci de refuzul de exercitare a dreptului de vot. S-ar putea spune că nu ar exista buna-credință în situația în care alegătorul ar anula în mod voit buletinul de vot. Cum însă operația votării este secretă, trebuie să prevaleze prezumția de nevinovăție. Reaua-credință trebuie dovedită, ceea ce este practic imposibil de realizat din punct de vedere material și juridic, operația de votare fiind secretă.

d) caracterul *direct* al votului: acest caracter presupune exercitarea dreptului de vot numai de către titularul dreptului de vot. Decurge, pe cale de consecință, că nu este permis votul prin corespondență sau prin reprezentant, indiferent dacă reprezentantul ar avea o procură sau ar fi rudă apropiată sau soț/soție al alegătorului respectiv.

e) caracterul *secret:* datorită acestui caracter, alegătorul nu poate fi obligat de către nicio persoană fizică sau autoritate publică să dezvăluie în favoarea cărui candidat sau partid a votat. Încălcarea secretului votului prin violarea acestuia de către o altă persoană este interzisă [art. 4 alin. (3) din Legea electorală].

Acestor condiții constituționale, Legea electorală le mai adaugă două condiții: înscrierea alegătorilor cu drept de vot pe o listă electorală și deținerea cărții de alegător.

§2. Stabilirea numărului de mandate

Opțiunea pentru un sistem identic de alegere a celor două Camere legislative conferă acestora o legitimitate identică, ambele corpuri legislative fiind expresia voinței politice a aceluiași corp electoral. Alegerile pentru Camera Deputaților și Senat au loc la aceeași dată, urmând ca, până la întrunirea legală a noului Parlament, mandatul forului legislativ anterior să fie prelungit. Interesul practic al prelungirii mandatului este asigurarea continuității activității parlamentare.

Deputații și senatorii se aleg în colegii uninominale prin scrutin uninominal, potrivit principiului reprezentării proporționale. Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 35/2008, numărul colegiilor uninominale pentru Camera Deputaților, respectiv pentru Senat, se determină prin raportarea numărului de locuitori al fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare prevăzute în aceeași lege, la care se adaugă un colegiu de deputat, respectiv, de senator, pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare pentru fiecare Cameră, fără ca numărul colegiilor de deputat dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 4, iar cel de senator, mai mic de 2. Prin colegiu electoral se înțelege o subunitate a unei circumscripții electorale în care se atribuie un singur mandat. Legea electorală prevede că delimitarea colegiilor uninominale se face ținând cont de următoarele reguli:

a) o circumscripție electorală poate fi compusă numai din colegii uninominale întregi;

---

[1] A se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Vida*, Alegerile parlamentare și prezidențiale, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 4.

b) teritoriul cuprins de un colegiu uninominal trebuie să se afle pe teritoriul unuia şi aceluiaşi judeţ sau al municipiului Bucureşti;

c) pe teritoriul unei localităţi pot fi delimitate, de regulă, doar colegii uninominale întregi;

d) un colegiu uninominal poate cuprinde, de regulă, una sau mai multe localităţi întregi;

e) în municipiul Bucureşti, colegiile uninominale nu trebuie să depăşească limitele administrativ-teritoriale dintre cele 6 sectoare;

f) în circumscripţia electorală specială pentru cetăţenii români cu domiciliu în afara graniţelor României se vor forma 4 colegii uninominale pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi două colegii uninominale pentru alegerea Senatului. Arondarea geografică a celor 4 colegii uninominale pentru Camera Deputaţilor şi a celor două colegii uninominale pentru Senat va fi stabilită prin hotărâre a Guvernului, conform hotărârii unei comisii parlamentare speciale constituite pe baza proporţionalităţii reprezentării parlamentare;

g) în cadrul unei circumscripţii electorale, delimitarea colegiilor uninominale pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi pentru alegerea Senatului se face astfel încât mărimea acestora, calculată în număr de locuitori, să fie de aşa natură încât cel mai mare colegiu uninominal să fie cu cel mult 30% mai mare decât cel mai mic colegiu uninominal;

h) întotdeauna un colegiu uninominal pentru alegerea Senatului este format dintr-un număr întreg de colegii uninominale pentru alegerea Camerei Deputaţilor, întregi şi alăturate, din cadrul aceleiaşi circumscripţii electorale.

Pentru alegerile parlamentare care vor avea loc după încheierea mandatului actualei legislaturi (2004-2008), delimitarea colegiilor uninominale va fi efectuată prin hotărâre a Guvernului, conform hotărârii unei comisii parlamentare speciale constituite pe baza proporţionalităţii reprezentării parlamentare.

Urmează ca, ulterior, delimitarea colegiilor uninominale să se actualizeze de către Autoritatea Electorală Permanentă. Operaţiunea de delimitare se actualizează după fiecare recensământ al populaţiei, cu cel puţin 12 luni înainte de alegerile parlamentare la termen, prin emiterea unei hotărâri a Autorităţii Electorale Permanente, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Modificarea colegiilor uninominale nu poate fi făcută decât dacă faţă de delimitarea anterioară a apărut o variaţie pozitivă sau negativă de minimum 10% din populaţia respectivului colegiu uninominal.

Componenţa numerică a fiecărui corp legislativ se stabileşte potrivit normei de reprezentare prevăzută în Legea electorală[1]. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 70.000 locuitori, iar pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 locuitori. Numărul deputaţilor şi al senatorilor ce vor fi aleşi se determină prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripţii electorale la cele două norme de reprezentare menţionate, la care se adaugă un loc de deputat sau senator pentru ceea ce depăşeşte jumătatea normei de reprezentare. Legea a stabilit o limită minimă a numărului de parlamentari ce vor fi aleşi în fiecare circumscripţie electorală.

Din punct de vedere al tipului de scrutin, Legea electorală prevede că deputaţii şi senatorii se aleg în circumscripţii electorale pe bază de scrutin de listă şi de candidaturi independente, potrivit principiului reprezentării proporţionale.

---

[1] Articolul 5 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 35/2008 (M. Of. nr. 96 din 13 martie 2008).

Circumscripția electorală corespunde ca întindere cu un județ, respectiv cu municipiul București. Astfel, teritoriul țării este împărțit în 42 de circumscripții electorale la care se adaugă o circumscripție separată pentru cetățenii români cu domiciliul în afara României. În cadrul fiecăreia dintre cele 43 de circumscripții electorale se constituie colegii uninominale pe baza normei de reprezentare.

Candidaturile pentru Camera Deputaților și Senat se propun de partidele politice și alte formațiuni politice (alianțe politice, alianțe electorale) constituite potrivit legii. Legea electorală permite însă și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, reprezentate în Consiliul Minorităților Naționale, să propună candidaturi pentru cele două corpuri legiuitoare. Aceste organizații sunt echivalente juridic în ce privește operațiunile electorale, cu partidele politice, cu condiția de a participa la alegeri. O asemenea măsură ilustrează cu evidență voința politică a Guvernului român de a crea condițiile propice participării tuturor cetățenilor țării la actul de conducere socială.

Mai mult chiar, organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale, legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de deputat sau senator, au dreptul, împreună, potrivit prevederilor constituționale[1] și Legii electorale, la un mandat de deputat, cu condiția de a fi obținut totuși, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Pot depune candidaturi organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament. Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care sunt de utilitate publică și care prezintă Biroului Electoral Central o listă de membri cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparținând minorității respective.

Dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea acestei condiții de reprezentare este mai mare de 20.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 20.000 de persoane domiciliate în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și pentru municipiul București.

Beneficiază de acest cadru legal și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au participat la alegeri propunând candidați comuni cu două sau mai multe organizații; în acest caz, dacă niciun candidat comun nu a fost ales, se atribuie pentru toate organizațiile care au propus candidați în comun un mandat de deputat candidatului care a obținut cel mai mare număr de voturi. Prevederile referitoare la atribuirea unui mandat de deputat, în aceste condiții, nu se aplică organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale care a participat la alegeri într-o alianță electorală. Mandatul de deputat astfel atribuit se acordă peste numărul total de deputați rezultat din norma de reprezentare.

Legea electorală prevede, așadar, următoarele condiții pentru ca organizațiile menționate să beneficieze de dreptul de a primi un mandat de deputat:

a) organizația beneficiară să fie legal constituită;

b) organizația respectivă să fi participat la alegeri;

[1] Articolul 62 alin. (2) din Constituție și art. 9 din Legea nr. 35/2008.

c) organizația să nu întrunească pragul electoral pentru obținerea unui loc de deputat sau senator, dar să obțină, totuși, un anumit număr de voturi (cel puțin 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat);

d) toate organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități beneficiază de mandatul de deputat, împreună[1].

Condiția ca organizația beneficiară să fie legal constituită răspunde nevoii ca reprezentarea cetățenilor în forul legislativ al țării să se facă într-un cadru legal. Chiar partidele politice care propun candidați în alegerile parlamentare trebuie să fie constituite potrivit legii.

Cea de-a doua condiție pune în lumină cerința exprimării voinței politice a organizației în cauză, de a avea reprezentanți în Parlament. Se înțelege că o asemenea organizație care nici nu și-a manifestat dorința de a participa la alegeri nu este îndrituită de a beneficia de un mandat de deputat.

A treia condiție legală ține de legitimitatea reprezentării. Partidele și celelalte formațiuni politice se bazează pe un anumit sprijin electoral, exprimat în numărul de voturi obținute. O organizație care nu întrunește pragul electoral sau respectiv 10% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat, nu se bucură de sprijin popular. Cu alte cuvinte, nu este reprezentativă.

Ultima condiție este un rezultat al dispoziției constituționale prevăzută în art. 62 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căreia cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație.

Legea nr. 35/2008 permite organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale să depună aceeași candidatură pentru Camera Deputaților în mai multe colegii uninominale. O organizație a unei minorități naționale poate propune același candidat pentru mai multe colegii uninominale aparținând diferitelor circumscripții electorale, numai în condițiile în care propune un singur candidat la nivel național și doar pentru alegerea Camerei Deputaților.

În legislatura 2004-2008, au dobândit reprezentare parlamentară 18 organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale (Forumul Democrat al Germanilor din România; Uniunea Democrată a Slovacilor și Cehilor din România; Comunitatea Italiană din România; Uniunea Democrată Turcă din România; Uniunea Democratică a Tătarilor Turco-Musulmani din România; Uniunea Ucrainienilor din România; Uniunea Elenă din România; Uniunea Polonezilor din România; Uniunea Bulgară din Banat-România; Comunitatea Rușilor Lipoveni din România; Partida Romilor Social-Democrată din România; Uniunea Armenilor din România; Federația Comunităților Evreiești din România; Uniunea Culturală a Rutenilor din România; Uniunea Croaților din România; Asociația Macedonenilor din România; Asociația Liga Albanezilor din România; Uniunea Sârbilor din România).

§3. Listele electorale și cărțile de alegător

Pentru asigurarea exercitării de către fiecare cetățean cu drept de vot a dreptului său de a alege, se întocmesc listele electorale, care cuprind toți cetățenii cu drept de

[1] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 9, 10.

vot; aceste liste sunt permanente și suplimentare. Listele electorale permanente pentru subdiviziunile administrativ-teritoriale se întocmesc de către primari pe localități și cuprind toți cetățenii cu drept de vot care domiciliază în localitatea pentru care ele au fost întocmite. Orice modificare intervenită în listele electorale va fi operată în mod corespunzător și în lista electorală permanentă de către instituția de evidență a populației de la noul domiciliu.

Listele electorale suplimentare se întocmesc în cazul în care unu sau mai mulți alegători au fost omiși din lista permanentă. În afara acestora, există liste electorale permanente care cuprind cetățeni români cu domiciliul sau reședința în străinătate. Aceste liste se întocmesc de Autoritatea Electorală Permanentă. Listele suplimentare se întocmesc ad-hoc de președintele biroului electoral al secției de votare respective.

Alegătorii au dreptul să verifice înscrierea în listele electorale. Împotriva omisiunilor pot face întâmpinări la primar sau după caz la reprezentanța diplomatică, care le transmite de îndată autorităților care au întocmit listele respective, acestea fiind obligate să se pronunțe prin dispoziție în cel mult 3 zile de la înregistrarea întâmpinării. Împotriva soluțiilor date în rezolvarea întâmpinărilor, cei nemulțumiți pot face contestație la judecătorie, în termen de 24 de ore de la comunicare. Contestațiile împotriva dispozițiilor date se soluționează în cel mult 3 zile de la înregistrarea de către judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul care a făcut întâmpinarea. În cazul în care întâmpinarea vizează înscrierea într-o listă electorală suplimentară, contestațiile se adresează judecătoriei în a cărei rază teritorială se află biroul electoral al secției de votare care a întocmit lista.

Exercitarea dreptului de vot se face numai pe baza actului de ientitate și a cărții de alegător. Aceste documente au caracter personal, putând fi folosite numai de titular. Cărțile de alegător sunt documente oficiale permanente și valabile pentru toate consultările electorale. Ele sunt întocmite de serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor și sunt înmânate alegătorilor în vederea exercitării dreptului de vot pentru alegerea membrilor Parlamentului.

Cărțile de alegător au fost introduse ca acte de identitate pentru alegători încă înainte de primul război mondial[1].

Scopul principal al reintroducerii sistemului cărților de alegător este de a evita folosirea actelor de identitate obișnuite (buletin de identitate, pașaport ș.a.) de către alegători la secțiile de votare[2]. Un alegător nu poate primi decât o singură carte de alegător, în cazul pierderii sau distrugerii acesteia, serviciul public comunitar de evidență a persoanelor putând elibera un duplicat.

În legătură cu posibilitatea eliberării și folosirii duplicatului, practica noastră jurisdicțională în materie electorală, ca și doctrina de specialitate, au decis că este necesar să se evite frauda unor alegători care ar putea solicita autorităților competente eliberarea mai multor duplicate, pretinzând că au pierdut originalul, urmând să voteze de mai multe ori în circumscripții sau secții de votare diferite, în favoarea aceluiași partid politic[3].

---

[1] *I. Gănescu, C.Gr. Zotta, A. Kostaki*, Dreptul electoral român, Institutul de Arte Grafice Vremea, București, 1937, p. 18.

[2] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 23.

[3] *I. Gănescu, C.Gr. Zotta, A. Kostaki*, op. cit., p. 28.

§4. Secţiile de votare

În vederea organizării alegerilor parlamentare, se înfiinţează Registrul secţiilor de votare, administrat de către Autoritatea Electorală Permanentă, cuprinzând delimitarea şi numerotarea secţiilor de votare de pe teritoriul României. În cadrul localităţilor, delimitarea secţiilor de votare se stabileşte de primarii comunelor, oraşelor, municipiilor sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, împreună cu prefecţii şi cu direcţiile judeţene ale Centrului Naţional de Administrare a Bazelor de Date privind Evidenţa Persoanelor.

Legea nr. 35/2008 stabileşte că prefecţii comunică Autorităţii Electorale Permanente, pentru înregistrarea în Registrul secţiilor de votare, delimitarea şi numerotarea secţiilor de votare de la nivelul circumscripţiei electorale. Secţiile de votare rămân fixe, cu excepţia modificărilor ce necesită actualizarea. Modificările de orice natură, inclusiv cele intervenite în structura unităţilor administrativ-teritoriale sau în planul urbanistic al localităţilor, se comunică de îndată Autorităţii Electorale Permanente. Delimitarea secţiilor de votare depinde de numărul locuitorilor rezidenţi în localităţi.

Pe lângă misiunile diplomatice şi oficiile consulare ale României se organizează una sau mai multe secţii de votare pentru alegătorii care au domiciliul în străinătate. Legea nr. 35/2008 prevede că pot fi organizate cu acordul guvernului din ţara respectivă, secţii de votare şi în alte localităţi decât cele în care îşi au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare. Alegătorii care au domiciliul într-un alt stat decât România îşi exercită dreptul de vot la una din secţiile de votare din acea ţară în care îşi au domiciliul.

§5. Birourile electorale

În perioada organizării alegerilor se formează Birul Electoral Central, birouri electorale de circumscripţie la nivel judeţean, al municipiului Bucureşti, şi un birou electoral de circumscripţie externă pentru cetăţenii români cu domiciliul în afara graniţelor României, precum şi birouri electorale ale secţiilor de votare. Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetăţeni români de drept de vot. În îndeplinirea atribuţiilor ce le revin, membrii birourilor electorale exercită o funcţie ce implică autoritatea de stat. Exercitarea corectă şi imparţială a funcţiei de membru al biroului electoral este obligatorie. Nerespectarea acestei obligaţii atrage răspunderea juridică, civilă sau penală, după caz.

La nivel naţional se constituie un Birou Electoral Central, format din 3 judecători ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, preşedintele şi vicepreşedinţii Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 12 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale care participă la alegeri, conform legii, precum şi un reprezentant desemnat de grupul parlamentar al minorităţilor naţionale din Camera Deputaţilor. Desemnarea celor 3 judecători se face de Preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, în şedinţă publică, în cea de-a treia zi de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorţi dintre judecătorii în exerciţiu ai acestei instanţe. În termen de 24 de ore de la alegerea preşedintelui Biroului Electoral Central, biroul se completează cu preşedintele şi vicepreşedinţii Autorităţii Electorale Permanente, cu

câte un reprezentant al partidelor politice parlamentare și al organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale de grup parlamentar propriu în ambele Camere ale Parlamentului, precum și cu reprezentantul desemnat de grupul parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților. Completarea Biroului Electoral Central se consemnează într-un proces-verbal care constituie actul de învestire. În termen de două zile de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice care nu sunt reprezentate în Parlament, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora care participă la alegeri comunică în scris Biroului Electoral Central numele și prenumele reprezentanților acestora. Desemnarea reprezentanților partidelor politice neparlamentare alianțelor politice și alianțelor electorale dintre acestea în Biroul Electoral Central se face în ordinea descrescătoare a numărului de candidaturi rămase definitive din colegiile uninominale.

Biroul Electoral Central are ca atribuții principale, printre altele:

a) urmărește aplicarea unitară a dispozițiilor legale privitoare la alegeri de către birurile electorale de circumscripție;

b) asigură publicarea în Monitorul oficial al României a listei cuprinzând denumirea și semnele electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale legal constituite, care au dreptul să participe la alegeri și comunică lista tuturor birourilor electorale de circumscripție, imediat după constituirea acestora;

c) rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la activitatea birourilor electorale de circumscripție; contestațiile se soluționează prin hotărâri care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză, precum și pentru autoritățile și instituțiile publice la care se referă;

d) face publicațiile și afișările necesare cu privire la candidaturi;

e) centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electoral de circumscripție, numărul de candidaturi definitive din colegiile uninominale depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale; comunică situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire, comisiei speciale a Camerei Deputaților și Senatului pentru atribuirea timpilor de antenă, precum și Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune;

f) stabilește, pe baza proceselor-verbale transmise de birourile electorale de circumscripție, lista partidelor politice, alianțelor politice sau alianțelor electorale care au întrunit și care nu au întrunit pragul electoral și comunică birourilor electorale de circumscripție și dă publicității, în termen de 24 de ore de la constatare, aceste liste;

g) anulează alegerile dintr-o secție de votare în cazul în care constată că votarea sau stabilirea rezultatului alegerilor a avut loc prin fraudă electorală;

h) poate dispune renumărarea voturilor într-o secție de votare sau refacerea centralizării voturilor și rezultatului alegerilor dintr-un colegiu uninominal în situația în care constată, pe baza probelor administrate, că au fost comise erori sau au fost înregistrate neconcordanțe între datele înregistrate în procesele-verbale;

i) totalizează rezultatul național, pe baza proceselor-verbale primite de la birourile electorale constituite la nivele inferioare;

j) stabileşte, la nivel naţional, numărul de mandate ce revin în fiecare circumscripţie electorală fiecărui partid politic, alianţă politică, alianţă electorală, organizaţie a cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, candidat independent care participă în alegeri;

k) atestă atribuirea unui mandat de deputat organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care a întrunit condiţiile prevăzute la art. 9 alin. (1) şi eliberează certificatul doveditor deputatului desemnat pe această bază;

l) trimite spre publicare rezultatele finale ale alegerilor către Regia Autonomă „Monitorul Oficial".

În exercitarea atribuţiilor ce îi revin potrivit prevederilor Legii nr. 35/2008, Biroul Electoral Central adoptă hotărâri care se aduc la cunoştinţă în şedinţă publică şi prin orice mijloc de publicitate. Hotărârile Biroului Electoral Central sunt obligatorii pentru toate autorităţile, instituţiile publice, birourile electorale, precum şi pentru toate organismele cu atribuţii în materie electorală, de la data aducerii la cunoştinţă în şedinţă publică. Hotărârile Biroului Electoral Central se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Biroul Electoral Central îşi încetează activitatea după 48 ore de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a rezultatului alegerilor.

La nivelul fiecăreia dintre cele 43 de circumscripţii electorale, se constituie un birou electoral de circumscripţie, format din 3 judecători, un reprezentant al Autorităţii Electorale Permanente şi din cel mult 9 reprezentanţi ai partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ai organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri, în circumscripţia electorală respectivă. Biroul electoral de circumscripţie pentru circumscripţia electorală pentru cetăţenii cu domiciliul în afara României are sediul în municipiul Bucureşti. Desemnarea celor 3 judecători se face în şedinţă publică, în termen de 5 zile de la începerea perioadei electorale, de către preşedintele tribunalului, prin tragere la sorţi, dintre judecătorii în exerciţiu ai tribunalului judeţean, respectiv ai Tribunalului Bucureşti pentru Circumscripţia Electorală Bucureşti şi pentru circumscripţia electorală pentru românii cu domiciliul în afara ţării. Data şedinţei se aduce la cunoştinţă publică, prin presă, de preşedintele tribunalului, cu cel puţin 48 de ore înainte. Rezultatul tragerii la sorţi se consemnează într-un proces-verbal, semnat de preşedinte, ce constituie actul de învestire. În termen de 24 de ore de la desemnare, judecătorii, prin vot secret, aleg preşedintele biroului electoral de circumscripţie şi locţiitorul acestuia. Din acel moment biroul astfel constituit îndeplineşte toate atribuţiile ce îi revin potrivit prezentului titlu, urmând a fi completat cu reprezentantul Autorităţii Electorale Permanente, reprezentanţii partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi ai organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri. În termen de 24 ore de la data rămânerii definitive a candidaturilor, partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri conform prezentului titlu vor comunica, în scris, respectivului birou electoral de circumscripţie, numele şi prenumele reprezentanţilor lor în biroul electoral. Reprezentanţii Autorităţii Electorale Permanente vor fi desemnaţi de către aceasta prin hotărâre, în 24 de ore de la desemnarea judecătorilor. Oficiile electorale se organizează la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti şi sunt alcătuite dintr-un preşedinte, un locţiitor al acestuia, un reprezentant al Autorităţii Electorale Permanente şi

din cel mult 7 membri, reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri în municipiul București. Președintele oficiului electoral și locțiitorul acestuia sunt magistrați desemnați de președintele Tribunalului București cu cel mult 15 zile înainte de data alegerilor, prin tragere la sorți pe funcții, dintre judecătorii în exercițiu ai judecătoriei sectorului. În 24 de ore de la desemnarea magistraților, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri vor comunica în scris numele reprezentanților lor în oficiul electoral. În 24 de ore de la desemnarea magistraților, Autoritatea Electorală Permanentă comunică numele reprezentanților ei, desemnați prin hotărâre, în fiecare oficiu electoral.

Birourile electorale de circumscripție au următoarele atribuții:

a) veghează la organizarea din timp a secțiilor de votare, urmăresc și asigură aplicarea unitară și respectarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri de către toate autoritățile, instituțiile și organismele cu responsabilități în materie electorală din cadrul circumscripției;

b) înregistrează candidaturile depuse la nivelul circumscripției și constată rămânerea definitivă a acestora;

c) comunică, în termen de 24 de ore de la rămânerea definitivă a candidaturilor, Biroului Electoral Central, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale cu reprezentare în Parlament prin grup parlamentar propriu în ambele Camere ale Parlamentului, celelalte partide politice, alianțe politice și organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care au depus candidați la nivelul colegiilor uninominale de pe raza circumscripției, cât și numărul de candidaturi depuse de acestea;

d) fac publicațiile și afișările necesare cu privire la candidaturi;

e) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare sau, după caz, oficiilor electorale, din cadrul circumscripției electorale în care funcționează; contestațiile se soluționează prin hotărâri care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză, precum și pentru autoritățile și instituțiile publice la care se referă, sub sancțiunile prevăzute de prezentul titlu;

f) distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare, pe bază de proces-verbal de predare-primire, buletinele de vot, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea „VOTAT", formularele pentru încheierea proceselor-verbale, precum și celelalte materiale necesare procesului electoral. Biroul Electoral de Circumscripție al Municipiului București distribuie aceste materiale oficiilor electorale;

g) stabilesc mandatele ce revin, la nivelul circumscripției, fiecărui partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale, candidat independent care participă în alegeri în conformitate cu prevederile art. 48;

h) eliberează candidaților declarați aleși certificatul doveditor al alegerii;

i) înaintează Biroului Electoral Central procesele-verbale cuprinzând rezultatul alegerilor din colegiile uninominale ce compun circumscripția electorală în care funcționează și rezultatul alegerilor la nivelul circumscripției electorale în care funcțio-

nează, precum şi întâmpinările, contestaţiile şi procesele-verbale primite de la birourile electorale judeţene.

Birourile electorale ale secţiilor de votare sunt alcătuite dintr-un preşedinte, un locţiitor al acestuia, care sunt, de regulă, magistraţi sau jurişti, precum şi din 7 membri. Desemnarea juriştilor se face în şedinţă publică, cu 15 zile înainte de ziua votării, de către preşedintele tribunalului în şedinţă publică, prin tragere la sorţi, dintre magistraţi sau alţi jurişti existenţi în judeţ sau în municipiul Bucureşti. Lista magistraţilor care vor participa la tragerea la sorţi se întocmeşte de către preşedintele tribunalului, iar cea a altor jurişti, de către prefect, împreună cu preşedintele tribunalului. Pe listă vor fi trecuţi numai jurişti care nu fac parte din niciun partid politic şi din nicio organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri şi nu sunt rude până la gradul al patrulea cu niciunul dintre candidaţi. În cazul în care numărul juriştilor este insuficient, lista va fi completată, la propunerea prefectului cu avizul Autorităţii Electorale Permanente, cu alte persoane cu o reputaţie bună în localitate, care nu fac parte din niciun partid politic şi din nicio organizaţie a cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri şi care nu sunt rude până la gradul al patrulea cu niciunul dintre candidaţi.

Birourile electorale ale secţiilor de votare au următoarele atribuţii:

a) primesc de la Centrul Naţional de Administrare a Bazelor de Date privind Evidenţa Persoanelor din cadrul Ministerului Internelor şi Reformei Administrative prin intermediul primarilor în termen de 24 de ore de la constituirea biroului electoral al secţiei de votare două copii ale listelor electorale permanente, una dintre copii afişând-o într-un loc vizibil pentru a putea fi consultată de alegători; copia afişată nu conţine codul numeric personal, seria şi numărul actului de identitate;

b) primesc, pe bază de proces-verbal, de la biroul electoral de circumscripţie, buletinele de vot pentru alegătorii ce urmează să voteze la secţia de votare, ştampila de control şi ştampilele cu menţiunea „VOTAT", formularele de procese-verbale şi alte materiale necesare votării, cât şi două buletine de vot anulate, câte unul pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului, de către preşedintele biroului electoral de circumscripţie, pe care le va afişa într-un loc vizibil, în ziua premergătoare alegerilor;

c) conduc operaţiunile de votare, iau toate măsurile de ordine în localul secţiei de votare şi în jurul acestuia;

d) numără voturile şi consemnează rezultatele votării;

e) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

f) înaintează birourilor electorale de circumscripţie sau oficiului electoral de sector procesele-verbale cuprinzând rezultatele votării, buletinele de vot nule şi cele contestate împreună cu contestaţiile depuse şi materialele la care acestea se referă, precum şi listele electorale utilizate în cadrul secţiei de votare, îndosariate pe tipuri de liste;

g) predau, cu proces-verbal, judecătoriei în a cărei rază teritorială îşi au sediul, buletinele de vot întrebuinţate şi necontestate, precum şi cele anulate, ştampilele şi celelalte materiale utilizate în desfăşurarea votării;

h) eliberează fiecărui reprezentant al partidelor politice, alianţelor politice, alianţelor electorale şi organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale din componenţa biroului câte o copie după fiecare proces-verbal, certificată de preşedintele biroului electoral al secţiei de votare;

i) eliberează, la cererea observatorilor organizațiilor neguvernamentale, cât și a reprezentanților presei acreditați pe lângă respectivele secții de votare, prin președintele secției de votare, câte o copie a fiecărui proces-verbal care consemnează rezultatul alegerilor în secția respectivă;

j) furnizează, în ziua alegerilor, date privind prezența populației la vot, conform unui calendar de termene stabilit de către Biroul Electoral Central.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, precum și candidații independenți pot contesta modul de formare și componența birourilor electorale, în cel mult 48 de ore de la expirarea termenului de constituire sau, după caz, de completare a acestor birouri. Contestațiile se depun la și se soluționează de către organismul electoral constituit la nivelul imediat superior celui la care funcționează biroul la care se referă contestația sau de către Înalta Curte de Casație și Justiție, în cazul în care contestația se referă la Biroul Electoral Central, în termen de cel mult două zile de la înregistrare. Hotărârea dată este definitivă.

§6. Candidaturile

În fiecare colegiu uninominal, fiecare competitor electoral poate avea doar o singură propunere de candidatură. Un candidat poate reprezenta un singur competitor electoral într-un singur colegiu uninominal. Propunerile de candidați se depun la birourile electorale de circumscripție care funcționează la nivelul la care sunt aleși candidații respectivi, cel mai târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor. Propunerea de candidatură făcută de organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale se depune la Biroul Electoral Central. La depunerea candidaturilor, fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale, candidat independent trebuie să facă dovada constituirii unui depozit, în contul Autorității Electorale Permanente, cu valoarea de 5 salarii minime brute pe țară pentru fiecare candidat. Depozitul se restituie numai partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care obțin un număr de voturi egal cu cel puțin 2% din voturile valabil exprimate la nivel național. Depozitul se restituie și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, altele decât cele care ating pragul electoral, care obțin un mandat de deputat din partea acestor organizații. De asemenea, depozitul se restituie și candidaților independenți care obțin cel puțin 20% din voturile valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat. Sumele care nu se restituie se fac venit la bugetul de stat. Propunerile de candidați se fac în scris, în 4 exemplare, de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii acestora sau a persoanelor desemnate pentru a le semna, iar în cazul candidaților independenți, pe baza listei susținătorilor. În cazul alianțelor politice și al alianțelor electorale, propunerile de candidați vor fi semnate de conducerile fiecărui partid din alianță și vor cuprinde circumscripția electorală și colegiul uninominal în care candidează aceștia, numele, prenumele, codul numeric personal, domiciliul, locul și data nașterii, ocupația, profesia, iar în cazul alianțelor politice, partidul care i-a propus, cât și apartenența politică a

candidaților. Nu sunt permise candidaturi independente pentru partide politice, alianțe politice sau electorale. Propunerile de candidați vor fi însoțite de declarațiile de acceptare a candidaturii, semnate și datate de candidați, precum și de declarația de avere și declarația de interese ale fiecărui candidat. Declarația de acceptare a candidaturii va cuprinde circumscripția electorală și colegiul uninominal în care candidează persoana respectivă, numele, prenumele acesteia, codul numeric personal, partidul politic sau alianța care l-a propus, profesia, ocupația și apartenența politică a candidatului, consimțământul expres al acestuia de a candida pentru funcția respectivă, precum și precizarea că întrunește condițiile prevăzute de lege pentru a candida. Toți candidații născuți înainte de data de 1 ianuarie 1976 vor da o declarație pe propria răspundere, potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența la securitate ca poliție politică. O persoană nu poate accepta candidatura decât pentru o singură circumscripție electorală, iar în cadrul acesteia, pentru un singur colegiu uninominal. Excepție fac persoanele care candidează fiind propuse de organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 37 din Constituția României, republicată, pentru a fi alese. Nu pot candida, în circumscripțiile electorale constituite în unitățile administrativ-teritoriale în care își exercită sau și-au exercitat funcțiile în ultimele 60 de zile anterioare datei alegerilor, prefecții, subprefecții și conducătorii serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte autorități guvernamentale, desconcentrate în aceste unități administrativ-teritoriale.

Candidații independenți trebuie să fie susținuți de minimum 4% din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din colegiul uninominal în care candidează, dar nu mai puțin de 2.000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4.000 de alegători pentru Senat. Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, numele și prenumele candidatului, colegiul uninominal în care candidează, numele și prenumele susținătorului, codul numeric personal, data nașterii susținătorului, adresa susținătorului, denumirea, seria și numărul actului de identitate al susținătorului, precum și semnătura acestuia. În listă se vor menționa, de asemenea, numele, prenumele și codul numeric personal al persoanei care a întocmit-o. Persoana care a întocmit lista este obligată să depună o declarație pe propria răspundere prin care să ateste veridicitatea semnăturilor susținătorilor. Lista susținătorilor constituie un act public, cu toate consecințele prevăzute de lege. Susținătorii pot fi numai cetățeni cu drept de vot. Un susținător poate sprijini câte un singur candidat pentru fiecare dintre funcțiile pentru care se organizează alegeri. Adeziunile susținătorilor se dau pe propria răspundere a acestora. Lista de susținători va fi însoțită de declarația de acceptare a candidaturii.

Biroul electoral de circumscripție examinează respectarea condițiilor legale pentru ca o persoană să poată candida, respectarea condițiilor de fond și de formă ale listei susținătorilor, înregistrând candidaturile care îndeplinesc aceste condiții sau respingând înregistrarea celor care nu îndeplinesc condițiile legale. În termen de 24 de ore de la înregistrarea fiecărei candidaturi, unul dintre exemplarele propunerii de candidatură se afișează de către biroul electoral de circumscripție la sediul acestuia într-un loc vizibil. Candidații pot renunța la candidatură, până la data rămânerii definitive a candidaturilor. În acest scop, persoana în cauză va da o declarație pe proprie răspundere.

Acceptarea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către cetățenii cu drept de vot, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale în termen de 72 de ore de la expirarea termenului de depunere a candidaturii. Respingerea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către candidat sau de către competitorii electorali care au propus candidatura respectivă, în termen de 3 zile de la respingere. Contestațiile vor cuprinde numele și prenumele, adresa și calitatea contestatarului, numele și prenumele persoanei a cărei candidatură a fost admisă sau respinsă, expunerea temeiurilor contestației, data și semnătura contestatarului și indicarea, dacă este cazul, a persoanei desemnate să-l reprezinte. Contestația și cererea de recurs se depun la instanța competentă, sub sancțiunea nulității. Contestațiile privind admiterea sau respingerea candidaturilor se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află circumscripția electorală. Contestațiile înregistrate la candidaturile pentru circumscripția electorală pentru românii cu domiciliul în afara României se soluționează de către Tribunalul București. Hotărârea dată se afișează, în mod vizibil, la sediul instanței care a emis-o. Împotriva hotărârii date în contestație se poate face recurs în termen de 24 de ore de la pronunțare, la instanța ierarhic superioară. Recursul se soluționează în termen de 24 de ore de la înregistrare. Hotărârea pronunțată în recurs este definitivă și irevocabilă.

După expirarea termenului de depunere a candidaturilor, birourile electorale de circumscripție încheie un proces-verbal prin care constată rămânerea definitivă a candidaturilor, dispun imprimarea buletinelor de vot, afișează la sediul lor, precum și la sediul secțiilor de votare, după constituirea birourilor electorale ale acestora, candidaturile definitive, cu precizarea numelui și prenumelui, domiciliului, apartenenței politice, profesiei și ocupației candidatului. Candidaturile definitive pot fi făcute publice prin presă și prin orice mijloace de informare în masă, cheltuielile fiind suportate de cei interesați.

§7. Buletinele de vot și semnele electorale

Buletinul de vot este documentul oficial prin care alegătorul își exprimă efectiv voința electorală în favoarea unuia sau a altuia dintre candidați. Dimensiunile buletinului de vot se stabilesc de biroul electoral de circumscripție, ținându-se seama, după caz, de numărul de candidați reprezentând partide politice, alianțe politice, alianțe electorale sau organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale și al candidaților independenți. Ordinea în care se tipăresc numele candidaților pe buletinul de vot se stabilește de biroul electoral de circumscripție, prin trageri succesive la sorți: întâi pentru partidele politice parlamentare și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale cu grup parlamentar propriu în ambele Camere ale Parlamentului și alianțele politice sau electorale ce cuprind cel puțin un partid politic parlamentar, apoi pentru partidele politice neparlamentare și alianțele politice sau electorale dintre acestea, apoi pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Candidații independenți se vor înscrie pe buletinul de vot, în partea finală a acestuia, în ordinea înregistrării candidaturilor. Semnele electorale se stabilesc de către fiecare

partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua alegerilor. Semnele electorale sunt comunicate Biroului Electoral Central în vederea înregistrării și trebuie să se deosebească clar de cele anterior înregistrate, fiind interzisă utilizarea acelorași simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate. Partidele și alianțele politice pot întrebuința, ca semn electoral, semnul permanent cu care s-au înscris la Tribunalul București. Semnele electorale nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale ori ale cultelor religioase. Fac excepție partidele politice care sunt membre ale unor organizații politice internaționale, acestea putând utiliza semnul organizației respective ca atare sau într-o combinație specifică. Semnul electoral folosit de un partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale, înregistrate legal începând din anul 1990, îi aparține de drept dacă l-a folosit primul, respectiv prima, și nu poate fi însușit sau utilizat de un alt partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale înregistrată ulterior, decât cu consimțământul celor cărora le-a aparținut, respectiv al partidelor care au alcătuit alianța politică sau alianța electorală inițială. Candidații independenți nu pot folosi semne electorale. Contestațiile privind înregistrarea semnelor electorale se depun în termen de 24 de ore de la expirarea termenului prevăzut la alin. (1) și se soluționează de către Tribunalul București în cel mult două zile de la primirea contestațiilor. Hotărârea se comunică părților. Hotărârea este definitivă și irevocabilă și se comunică de îndată Biroului Electoral Central. Semnele electorale nu pot fi contrare ordinii de drept.

§8. Campania electorală

Campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data alegerilor și se încheie cu 24 de ore înainte de momentul votării.

În această perioadă candidații, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, cât și cetățenii cu drept de vot au dreptul să-și exprime opiniile în mod liber și fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, presei scrise, a mijloacelor electronice și a celorlalte mijloace de informare în masă. Mijloacele folosite în campania electorală nu pot contraveni ordinii de drept. Este interzisă organizarea acțiunilor de campanie electorală în unitățile militare.

Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri și candidații independenți au acces gratuit la serviciile publice de radio și televiziune proporțional cu numărul de candidaturi propuse și rămase definitive. Fiecare societate publică de radio și televiziune va lua în considerare numărul de candidaturi propuse de fiecare competitor electoral în aria geografică acoperită de postul respectiv de radio sau televiziune. Partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, precum și candidații independenți sunt obligați să solicite, în termen de 48 de ore de la data stabilirii zilei votării, conducerii serviciilor publice de radio și televiziune, acordarea timpilor de antenă.

Solicitările peste acest termen nu se iau în considerare. Posturile private de radio și televiziune vor practica același tarif pe emisiune și pe unitate de timp pentru toți competitorii electorali care participă în alegeri, iar timpii de antenă oferiți competitorilor electorali trebuie să fie proporționali cu cei practicați de posturile publice.

Primarii sunt obligați ca, în termen de 5 zile de la anunțarea datei alegerilor, să stabilească locuri speciale pentru afișajul electoral ținând seama de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, precum și de candidații independenți care sunt înregistrați legal la data anunțării datei alegerilor. Utilizarea locurilor speciale pentru afișaj electoral este permisă numai pentru partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, candidații independenți care participă la alegeri. Este interzisă utilizarea de către partidul politic, alianța politică, alianța electorală, organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri ori candidatul independent a locurilor speciale pentru afișaj electoral astfel încât să împiedice folosirea acestora de către un alt partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri ori alt candidat independent.

Partidele și formațiunile care participă la campania electorală pot primi, prin lege organică, o subvenție de la bugetul de stat. Prin aceeași lege se vor stabili și categoriile de acțiuni ce pot fi astfel finanțate. Finanțarea campaniei electorale a partidelor politice de către contribuabili nu înseamnă scutirea partidelor politice de orice cheltuieli. De altfel, partidele și formațiunile politice care nu au obținut cel puțin 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară vor restitui subvenția în termen de 2 luni de la data votării.

În afara finanțării de la bugetul de stat, partidele politice pot beneficia de sprijin financiar din partea persoanelor fizice sau juridice din țară, cu condiția de a fi declarat public.

Primirea pentru campania electorală a subvențiilor de la bugetul de stat sau de la persoane fizice ori juridice din țară se face numai printr-un mandatar financiar, desemnat de conducerea partidului sau formațiunii politice beneficiare. Mandatarul financiar poate fi o persoană fizică sau juridică. Legea permite să se recurgă la serviciile mai multor mandatari. Calitatea de mandatar financiar se dobândește numai după înregistrarea sa oficială la Ministerul Economiei și Finanțelor și aducerea la cunoștință publică prin presă.

§9. Numărarea voturilor și constatarea rezultatelor obținute în alegeri

După încheierea votării, președintele fiecărui birou electoral de secție procedează la numărarea și anularea buletinelor de vot rămase neîntrebuințate. După aceste operațiuni, se procedează la deschiderea urnelor. Potrivit Legii nr. 35/2008, deschiderea urnelor se face în mod succesiv. Următoarea urnă se deschide numai după ce se efectuează numărătoarea buletinelor de vot și se consemnează rezultatele în procesul-verbal de la urna anterioară. Președintele va citi, cu voce tare, la deschiderea fiecărui buletin, numele și prenumele candidatului votat și va arăta buletinul de vot celor prezenți. Pe formularul tipizat elaborat de Autoritatea Electorală Permanentă, unul dintre mem-

brii biroului electoral asistat de cel puțin încă un membru al acestuia consemnează opțiunea ce rezultă prin citirea fiecărui buletin de vot. Fiecare buletin de vot citit și consemnat în formular este așezat de către președinte, ajutat de ceilalți membri ai biroului electoral, într-un pachet separat pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale și candidat independent.

Biroul electoral de circumscripție încheie, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, câte un proces-verbal cuprinzând totalizarea voturilor valabil exprimate pentru candidații fiecărui partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale și pentru fiecare candidat independent, în toate colegiile uninominale de pe raza teritorială a circumscripției electorale, pe care îl înaintează în termen de 24 de ore la Biroul Electoral Central. Biroul Electoral Central stabilește partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care îndeplinesc pragul electoral, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat. Legea nr. 35/2008 precizează că *Pragul electoral* reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară sau de colegii uninominale în care candidații partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale sau ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate, calculat după cum urmează:

a) pentru Camera Deputaților, 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, pentru toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale;

b) pentru Senat, 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, pentru toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale;

c) pentru Camera Deputaților și Senat, prin îndeplinirea cumulativă a condiției obținerii a 6 colegii uninominale pentru Camera Deputaților și a 3 colegii uninominale pentru Senat, în care candidații partidelor politice, alianțelor politice sau electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale se situează pe primul loc, în ordinea numărului de voturi valabil exprimate;

d) în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un procent din voturile valabil exprimate pe întreaga țară, fără a se putea depăși 10% din aceste voturi. Pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu au îndeplinit pragul electoral și care au dreptul conform legii de a fi reprezentate în Camera Deputaților, se stabilește un coeficient electoral la nivel național reprezentând numărul mediu de voturi valabil exprimate necesare pentru alegerea unui deputat, pentru a determina acele organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care pot avea reprezentanți în Camera Deputaților. Coeficientul electoral la nivel național se stabilește prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate la nivel național pentru alegerea Camerei Deputaților la numărul de colegii uninominale constituite la nivel național pentru alegerea Camerei Deputaților. Are dreptul la reprezentare organizația cetățenilor aparținând minorității naționale care a obținut cel puțin

10% din coeficientul electoral. Se declară ales acel reprezentant al organizației cetățenilor aparținând minorității naționale care a obținut cel mai mare număr de voturi. Rezultatul operațiunilor de constatare a rezultatelor obținute în alegeri se transmite de către Biroul Electoral Central, pe bază de proces-verbal, fiecăruia dintre birourile electorale de circumscripție.

După primirea de la Biroul Electoral Central a constatării cu privire la partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care întrunesc și care nu întrunesc pragul electoral, birourile electorale de circumscripție procedează la prima etapă de repartizare pe competitor electoral a mandatelor de deputat, respectiv de senator, la nivel de circumscripție electorală. Biroul electoral de circumscripție stabilește, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, coeficientul electoral al circumscripției electorale, prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toți competitorii electorali care au îndeplinit condiția de prag electoral și pentru candidații independenți care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat la numărul de deputați, respectiv de senatori, ce urmează să fie aleși în acea circumscripție electorală. Candidaților independenți li se atribuie câte un mandat de către biroul electoral de circumscripție dacă au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat. Alocarea pe colegii uninominale și atribuirea de mandate candidaților se fac de către biroul electoral de circumscripție, avându-se în vedere numai competitorii electorali care au întrunit pragul electoral, în mod distinct pentru Camera Deputaților și pentru Senat. În fiecare colegiu uninominal pentru Camera Deputaților, respectiv Senat, se atribuie un singur mandat de deputat, respectiv de senator.

Atribuirea mandatelor de deputat și de senator se face în două etape, la nivelul colegiilor uninominale și la nivelul fiecărei circumscripții electorale. În prima etapă, la nivelul colegiilor uninominale, se atribuie un mandat candidaților care aparțin unui competitor electoral ce a întrunit pragul electoral și care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat. În cea de a doua etapă, de alocare pe colegii și atribuire de mandate competitorilor electorali care au întrunit pragul electoral, biroul electoral de circumscripție va întocmi, separat pentru Camera Deputaților și Senat, o listă cuprinzând toți candidații cărora nu li s-au atribuit mandate în prima etapă, dispuși în ordinea descrescătoare a raporturilor dintre voturile valabil exprimate obținute în colegiile uninominale în care au candidat și coeficientul electoral al circumscripției electorale respective.

§10. Alegerile parțiale

În caz de deces sau demisie a unui senator sau deputat, pentru ocuparea mandatului vacantat se organizează alegeri parțiale la nivelul colegiului uninominal în care a fost ales respectivul deputat sau senator. Alegerile se organizează doar dacă nu ar urma să aibă loc cu mai puțin de 6 luni înainte de termenul stabilit pentru alegerile parlamentare. Alegerile parțiale se desfășoară într-un singur tur, cel mai bine clasat candidat urmând a fi declarat câștigător.

Secţiunea a IV-a. Organizarea Parlamentului României

§1. Introducere

Fiecare Cameră a Parlamentului îşi stabileşte de sine stătător regulile de organizare şi funcţionare prin regulament propriu. Singura condiţie impusă acestora este respectarea dispoziţiilor constituţionale care le reglementează organizarea şi activitatea propriu-zisă. Senatul şi Camera Deputaţilor beneficiază de autonomie regulamentară, care poate fi de ordin organizatoric, funcţional-financiar, disciplinar etc. Dispoziţiile referitoare la organizarea Camerelor, precum şi a activităţii de ansamblu a acestora sunt cuprinse în cele două regulamente, la care se adaugă regulamentul şedinţelor comune, sau în hotărâri speciale adoptate separat sau în şedinţă comună. Curtea Constituţională a decis, în acest sens, că principiul constituţional al autonomiei regulamentare a Parlamentului, instituit prin art. 64 alin. (1) din Legea fundamentală, permite şi, totodată, impune fiecărei Camere în parte, precum şi Parlamentului în ansamblul său, reunit în şedinţă comună a celor două Camere, să stabilească norme proprii de organizare şi funcţionare, în vederea îndeplinirii atribuţiilor lor. Cu toate acestea, regulamentele parlamentare nu pot să fie contrare reglementărilor cuprinse în Constituţie, iar autoritatea legislativă, nu poate adopta proceduri contrare Legii fundamentale, şi aceasta nici măcar pentru un caz singular şi special[1].

§2. Validarea mandatelor de deputat şi senator

Cele două Camere nou alese se întrunesc la Convocarea Preşedintelui României în cel mult 20 de zile de la alegeri. Convocarea Camerei Deputaţilor şi Senatului se face prin decret prezidenţial.

Până la constituirea organului de conducere al Camerei – Biroul permanent – lucrările acesteia sunt prezidate de cel mai în vârstă deputat, respectiv, senator asistat de 4 secretari desemnaţi dintre cei mai tineri parlamentari, membri ai Camerei Deputaţilor şi, după caz, ai Senatului. După cum se observă, criteriul unic pentru desemnarea preşedintelui şi a secretarilor este vârsta acestora. În cazul în care din diferite motive unul dintre cei desemnaţi se află în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile, urmează să fie desemnat, potrivit aceluiaşi criteriu, un alt preşedinte de vârstă sau, după caz, un secretar.

Preşedintele de vârstă împreună cu cei patru secretari nu constituie un organism ca atare, conducerea Camerei exercitate de aceştia având doar un caracter provizoriu şi un unic scop: să asigure buna desfăşurare a procedurii de validare a mandatelor. De altfel, art. 2 al Regulamentului Camerei Deputaţilor precizează expres că până la alegerea Biroului permanent, în Cameră nu pot avea loc dezbateri parlamentare, cu excepţia celor care privesc validarea mandatelor de deputat. O prevedere similară a fost inclusă şi în Regulamentul Senatului[2].

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 104 din 11 aprilie 2001 (M. Of. nr. 253 din 16 mai 2001).

[2] În cele ce urmează, ne vom referi la Regulamentul Camerei Deputaţilor, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8/1994, republicat (M. Of. nr. 35 din 16 ianuarie 2006), şi la

Pentru validarea mandatelor, fiecare Cameră alege în prima sa ședință o comisie compusă din membri ai Camerei respective[1]; Comisia trebuie să reflecte configurația politică a Camerei așa cum aceasta rezultă din constituirea grupurilor parlamentare. La Senat, comisia de validare reflectă configurația politică așa cum aceasta a rezultat din alegeri. La această Cameră, grupurile parlamentare se constituie după validarea mandatelor de senatori. Numărul deputaților, respectiv al senatorilor care vor fi desemnați în comisia de validare de grupurile parlamentare se stabilește în funcție de mărimea acestora.

Comisia de validare își alege un președinte și doi vicepreședinți care alcătuiesc biroul acesteia. După această fază, comisia se organizează în grupe de lucru compuse din câte trei membri. Biroul comisiei repartizează grupelor de lucru dosarele primite de la Biroul Electoral Central, referitoare la alegerea deputaților și, respectiv, a senatorilor.

Propunerile privind validarea sau invalidarea mandatelor parlamentare sunt prezentate comisiei de biroul acesteia, precum și de grupele de lucru în termen de cel mult trei zile de la constituirea comisiei.

Comisia de validare poate propune invalidarea unui mandat numai în cazul în care constată că alegerea parlamentului în cauză s-a făcut prin fraudă electorală sau cu neîndeplinirea oricăreia dintre condițiile constituționale și legale privind alegerea[2]. În termen de cel mult patru zile de la constituire, fiecare comisie întocmește un raport în care sunt nominalizați parlamentarii pentru care se propune validarea sau invalidarea mandatelor, cu motivarea propunerilor de invalidare. Raportul trebuie supus aprobării comisiei de validare. Pentru aprobarea raportului este necesară majoritatea voturilor membrilor comisiei.

Regulamentul Senatului aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28 din 24 octombrie 1005 (M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005).

[1] Comisia de validare aleasă de Camera Deputaților este formată din 30 deputați, iar cea aleasă de Senat este formată din 15 senatori.

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia nr. 45/1994 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Atât Regulamentul Senatului, cât și al Camerei Deputaților, aprobate în 1993 și, respectiv, în 1994, limitau condițiile de invalidare la frauda electorală. Prin Decizia nr. 45/1994, Curtea Constituțională a apreciat neconstituționale dispozițiile regulamentare referitoare la raportarea invalidării exclusiv la fraudă electorală. În opinia Curții, care corespunde art. 6 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, invalidarea poate fi propusă pentru nelegalitatea alegerii, concept ce conține și frauda electorală, dar se referă, de pildă, și la nerespectarea condițiilor pentru a candida, a prevederilor legale referitoare la atribuirea mandatelor etc. Ideea de fraudă presupune intenția răuvoitoare, reaua-credință, pe când nelegalitatea alegerii presupune nerespectarea, chiar fără intenție, a unei dispoziții legale privind alegerea. În legătură cu opinia Curții de extindere a criteriilor de invalidare, se pune însă problema dacă aceasta este realmente posibilă, întrucât birourile electorale ale secțiilor de votare se transmit BEC. Acesta le rezolvă, deciziile sale fiind definitive. Sub acest aspect, credem că în procesul de validare nu pot fi redeschise dosarele soluționate în mod definitive de BEC sau de către alte autorități publice prevăzute în Legea electorală. Ca atare, Decizia Curții Constituționale este importantă. În regulamentele parlamentare adoptate de cele două Camere în 2001, invalidarea este propusă pentru încălcarea legii, inclusiv pentru fraudă electorală (pentru deputați) și pentru încălcarea legii (pentru senatori).

Raportul comisiei de validare se prezintă Camerei Deputaților și, respectiv, Senatului. Validarea sau invalidarea mandatelor se face cu votul majorității deputaților și, după caz, al senatorilor prezenți. Camerele sunt legal constituite după validarea a două treimi din mandate. După validare urmează depunerea jurământului de credință față de țară și popor, prevăzut în art. 3 alin. (1) din Legea nr. 96/1996 privind statutul deputaților și al senatorilor.

§3. Configurația politică a Camerei Deputaților și Senatului

Cum pentru alegerea Camerelor participă candidați propuși de partidele politice, este firesc ca Parlamentul ales să aibă o anumită coloratură sau configurație politică. Aceasta rezultă din spectrul tuturor partidelor politice ai căror reprezentanți aleși – deputați și senatori – fac parte din fiecare Cameră. Este foarte important de știut care este configurația politică a Camerei Deputaților și a Senatului, întrucât întreaga activitate parlamentară a acestora exprimă confruntarea sau colaborarea între partidele politice reprezentate în Camera respectivă.

Configurația politică este exprimată de grupurile parlamentare. Acestea se constituie în fiecare Cameră prin asocierea a cel puțin 10 deputați sau 7 senatori care au candidat în alegeri din partea aceluiași partid sau al aceleiași formațiuni politice. Trebuie remarcat că organizarea deputaților și senatorilor în grupuri parlamentare nu este obligatorie. Această concluzie rezultă din art. 64 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare. Rezultă că, în intenția Constituantului, parlamentarii care au refuzat să facă parte din grupul parlamentar al partidului din partea căruia au candidat, sunt liberi să-și desfășoare activitatea în afara grupurilor. În opinia noastră, ei nu pot avea, însă, calitatea de deputați sau senatori independenți deoarece Legea electorală operează doar cu categoria de „candidați independenți". Aceștia devin „deputați sau senatori independenți", dacă sunt aleși.

Cele două regulamente, când folosesc termenii de „deputați independenți" [art. 12 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaților] sau „senatori independenți" [art. 16 alin. (6) din Regulamentul Senatului] ar urma să se refere, de fapt, la candidații independenți declarați aleși.

Revenind la înțelesul art. 64 alin. (3) din Constituție, considerăm că opțiunea deputatului sau senatorului pentru a adera sau nu la grupul parlamentar constituit la începutul legislaturii este, în primul rând, o opțiune organizatorică și apoi, eventual și politică. Un argument în acest sens este chiar economia art. 64 din Constituție, care se referă expres la problema organizării interne a celor două Camere.

Organizarea deputaților și senatorilor în grupuri parlamentare deși nu este obligatorie reprezintă totuși o cerință practică. Organizați în grupuri parlamentare, deputații și, respectiv, senatorii desfășoară o activitate unitară, au posibilitatea să exprime cu mai multă eficiență programul politic al propriului partid.

Potrivit Constituției, modul de organizare în grupuri parlamentare este stabilit autonom de către fiecare Cameră prin regulament propriu.

Prin regulamentele celor două Camere s-a stabilit principiul că deputații, respectiv, senatorii unui partid sau ai unei formațiuni politice nu pot constitui decât un singur grup parlamentar.

În condiţiile în care Legea electorală permite înscrierea în alegeri a coaliţiilor de partide, regulamentele Camerelor nu puteau să ignore, din punct de vedere al constituirii grupurilor, o asemenea realitate. Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în acest sens că deputaţii care au candidat pe listele unei alianţe electorale şi fac parte din partide sau formaţiuni politice diferite, pot constitui grupuri parlamentare proprii ale partidelor sau formaţiunilor din care fac parte [art. 12 alin. (3)]. Se înţelege că, în acest caz, trebuie respectată condiţia prevăzută în art. 12 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, în sensul că organizarea unui grup parlamentar în această Cameră este posibilă doar prin asocierea a cel puţin 10 deputaţi.

Desigur, se poate întâmpla ca un partid politic să nu aibă într-o Cameră numărul suficient de deputaţi, respectiv, de senatori pentru a forma un grup parlamentar. Într-o asemenea ipoteză, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 12 alin. (4) că deputaţii unor partide sau formaţiuni politice care nu întrunesc numărul necesar pentru a forma un grup parlamentar, precum şi deputaţii independenţi se pot reuni în grupuri parlamentare mixte, sau se pot afilia altor grupuri parlamentare constituite potrivit regulilor generale.

Nu contează momentul constituirii unui astfel de grup. Desigur, grupurile parlamentare se constituie la începutul legislaturii, dar nici Constituţia, nici Regulamentele nu interzic ca pe parcurs, parlamentarii aparţinând unui anumit partid politic reprezentat în Camera Deputaţilor sau în Senat, care iniţial au intrat în componenţa altui grup parlamentar, prin sistemul de alianţe să părăsească acel grup şi dacă întrunesc numărul minim de membri prevăzut de Regulamente să se constituie ca un grup separat, cu condiţia de a aparţine unui partid cu reprezentare parlamentară. Dacă nu se întruneşte condiţia de număr, aceasta poate fi realizată prin cooptarea altor parlamentari care au părăsit anterior grupul politic din componenţa căruia au făcut parte iniţial, putându-se, astfel, constitui un nou grup parlamentar de sine stătător.

După părerea noastră, opinia potrivit căreia deputaţii independenţi se pot reuni în grupuri parlamentare mixte sau afilia doar la grupuri constituite la începutul legislaturii contravine Constituţiei şi Regulamentelor celor două Camere legislative. Articolul 12 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaţilor oferă posibilitatea deputaţilor care întrunesc numărul minim pentru constituirea unui grup să se reunească cu deputaţi independenţi formând astfel un grup propriu indiferent care ar fi momentul constituirii acestuia. Parlamentarii pot să-şi exercite dreptul constituţional de a se asocia în grupuri parlamentare oricând pe durata legislaturii. Orice altă interpretare a art. 12 alin. (4) este neconstituţională.

Tot neconstituţională este şi opinia că deputaţii care părăsesc grupurile parlamentare nu ar putea să se afilieze la grupurile parlamentare existente deja. Dreptul parlamentarului de a se afilia la un grup politic este un drept subiectiv consfinţit de Constituţie şi nu poate fi îngrădit. O astfel de îngrădire ar fi în realitate o sancţionare a parlamentarului care din diferite motive îşi părăseşte grupul. Curtea Constituţională a decis, în acest sens, că părăsirea unui grup, cât şi trecerea sau afilierea ulterioară la altul constituie modalităţi ale exercitării unuia şi aceluiaşi drept constituţional, prevăzut de art. 61 alin. (3) din Constituţie. Nicio dispoziţie regulamentară nu poate contraveni acestei prevederi constituţionale[1].

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46 din 17 mai 1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

Curtea Constituțională a infirmat și constituționalitatea unui text cuprins în Regulamentul Senatului aprobat în 1993, potrivit căreia senatorul care și-a părăsit grupul nu ar avea o altă opțiune de afiliere decât de a redeveni membru al grupului respectiv. Referitor la dispoziția regulamentară respectivă, Curtea a decis că aceasta încalcă nu numai prevederea constituțională cuprinsă în art. 64 alin. (3), dar și dreptul senatorului de a-și exprima în mod liber opțiunea politică[1].

De asemenea, este neconstituțională și interdicția impusă parlamentarilor independenți de a constitui un grup parlamentar propriu, întrucât astfel s-ar încălca libertatea lor de opțiune și ar fi obligați să recurgă exclusiv la posibilitatea de a se afilia la un grup parlamentar deja constituit[2].

Regulamentul Camerei Deputaților prevede, de asemenea, că deputații care reprezintă organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, altele decât cea maghiară, pot constitui un singur grup parlamentar. Această dispoziție era necesară ca efect al art. 62 alin. (2) din Constituție și a art. 9 din Legea electorală. Firește, acest grup parlamentar nu va exprima configurația politică a unui partid, dar va permite susținerea în bloc a intereselor organizațiilor minorităților naționale care au beneficiat de un mandat de deputat în condițiile prevăzute de art. 62 alin. (2) din Constituție și art. 9 din Legea electorală nr. 35/2008.[3]

Un aspect deosebit de interesant, care a apărut în practica parlamentară și se răsfrânge asupra configurației politice a Camerelor, este părăsirea grupurilor parlamentare și încercarea de trecere la altele. Trecerea de la un grup parlamentar la altul nu poate fi interpretată ca o simplă schimbare de opinie politică a parlamentarului în cauză în raport cu programul partidului pe listele căruia a candidat, chiar și în situația retragerii susținerii sale politice. În asemenea situații, parlamentarul care se află în dezacord cu formațiunea politică care l-a propus candidat ar trebui să renunțe la mandatul său. Cum este și firesc, trecerea de la un grup parlamentar la altul atrage modificări în configurația politică a Camerelor și în ponderea grupurilor parlamentare, creează tensiuni între diferite grupuri. Mai mult chiar, este de natură să producă schimbări în structurile de conducere (Birourile permanente), la nivelul comisiilor ș.a., întrucât în funcție de mărimea (ponderea) grupurilor, acestea beneficiază de anumite drepturi. Părăsirea unui grup poate antrena, ipotetic, destrămarea acestuia, dacă numărul deputaților, respectiv al senatorilor rămași în grup, este mai mic de 10 sau, după caz, mai mic de 7[4].

Părăsirea grupului înseamnă, de fapt, renunțarea parlamentarului în cauză la programul partidului care l-a propus candidat în alegeri.

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

[3] În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a apreciat că dispozițiile cuprinse în art. 59 alin. (2) din textul inițial al Constituției, renumerotat ca art. 62 alin. (2) după revizuirea acesteia, se referă la modul de constituire al Camerei Deputaților, iar nu la alcătuirea biroului permanent al acesteia [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 17/2000 (M. Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000)].

[4] La începutul primei sesiuni ordinare a Camerei Deputaților din legislatura 1992-1996 erau 11 grupuri parlamentare. La sfârșitul legislaturii, numărul grupurilor a scăzut la 8 din cauza migrației parlamentare (a se vedea Activitatea Camerei Deputaților în legislatura 1992-1996, Ed. RAMO, București, 1996, p. 44-52).

Constituția nu prevede posibilitatea părăsirii grupului parlamentar. Este drept că nici nu interzice o asemenea ipoteză. Rezultă, prin urmare, că un parlamentar este liber să opteze pe parcursul exercitării mandatului său pentru părăsirea grupului.

Încercarea de a stopa migrația parlamentară a existat în Parlamentul ales la 20 mai 1990[1] și a continuat în legislaturile ulterioare.

În ceea ce privește afilierea la un alt grup a unui deputat sau senator care și-a părăsit grupul parlamentar la care aderase, precizăm că, Regulamentele Camerelor au interzis inițial o asemenea posibilitate[2]. Regulamentele interzic, totodată, formarea de grupuri parlamentare ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor.

Ulterior, Curtea Constituțională a apreciat că dispozițiile referitoare la părăsirea grupurilor parlamentare și la interdicția trecerii deputaților sau senatorilor la alte grupuri contravin art. 64 alin. (3) și art. 69 din Constituție și, în consecință, sunt neconstituționale întrucât echivalează cu îngrădirea mandatului reprezentativ al deputaților și senatorilor[3].

Întrucât deciziile Curții Constituționale sunt, în această materie, obligatorii, interdicția deputaților și senatorilor de a trece de la un grup parlamentar la altul nu mai produce efecte, aceștia putând părăsi nu numai grupul din care au făcut inițial parte, dar și grupul la care s-au afiliat între timp. Din dispozițiile regulamentare referitoare la fenomenul migrației se menține doar interdicția ca deputații și senatorii să formeze grupuri ale unor partide care nu au obținut mandate în urma alegerilor. O concluzie se impune firesc: configurația politică a celor două Camere legislative este fluctuantă, în funcție de nivelul migrației parlamentare. Ca atare, ponderea grupurilor constituite potrivit art. 64 alin. (3) din Constituția adoptată în 1991, și revizuită în 2003, se apreciază de fiecare dată în raport cu numărul deputaților, respectiv al senatorilor a căror afiliere la un anumit grup este confirmată de liderul acestuia. Orice altă interpretare a textelor constituționale sau regulamentare referitoare la configurația politică a Camerei Deputaților și Senatului este eronată și exprimă doar un interes politic fără o bază legală.

În prima ședință după constituire, fiecare grup parlamentar își alege un lider și, după caz, unul sau mai mulți vicelideri. Liderul grupului prezintă Camerei denumirea acestuia și componența sa numerică și nominală. Orice modificare intervenită în componența unui grup parlamentar se aduce de îndată la cunoștința președintelui Camerei respective sub semnătura liderului acestuia.

Prerogativele grupurilor parlamentare sunt prevăzute în regulamentele celor două Camere. Astfel, grupurile parlamentare:

---

[1] A se vedea, în acest sens, Declarația Camerei Deputaților adoptată în ședința din 6 aprilie 1992, privind părăsirea grupurilor parlamentare (M. Of. nr. 67 din 14 aprilie 1992).

[2] Articolul 18 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 14 alin. (3) din Regulamentul Senatului adoptate în 1994 și, respectiv, în 1993.

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Curtea Constituțională a decis că „deputatul are facultatea constituțională de a adera la un grup parlamentar sau altul în funcție de opțiunile sale, de a se transfera de la un grup parlamentar la altul sau de a se declara independent față de toate grupurile parlamentare. Nicio altă normă juridică, legală sau regulamentară nu poate contraveni acestor dispoziții constituționale" [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 44/1993 (M. Of. nr. 190 din 10 august 1993)].

a) fac propuneri în ceea ce priveşte stabilirea numărului de deputaţi/senatori care vor fi desemnaţi în comisia de validare;

b) fac propuneri de candidaţi pentru funcţia de Preşedinte al Camerei Deputaţilor/ Senatului;

c) propun candidaţi pentru alegerea celorlalţi membri ai birourilor permanente, în limita locurilor rezervate;

d) propun membri ai comisiilor parlamentare;

e) pot prezenta în faţa Camerei poziţia grupului faţă de ordinea de zi;

f) pot cere Preşedintelui Camerei Deputaţilor/Senatului să verifice respectarea cvorumului;

g) prezintă amendamente motivate în scris la proiectele de lege şi propunerile legislative aflate în dezbaterea comisiilor permanente (doar grupurile parlamentare din Camera Deputaţilor);

h) pot propune ce modalitate de vot să fie folosită, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot;

i) pot cere ca anumite şedinţe ale Camerei să fie secrete.[1]

§4. Alegerea birourilor permanente

După constituirea legală a Camerei Deputaţilor şi a Senatului, acestea aleg biroul permanent – organismul de conducere al celor două corpuri legislative.

În legătură cu natura juridică a birourilor permanente, trebuie subliniat că Legiuitorul constituant, referindu-se la acestea, precizează în art. 64 alin. (2) din Constituţie că „fiecare Cameră îşi alege un birou permanent". Cum textul citat face parte din articolul privind organizarea internă a Camerei Deputaţilor şi Senatului (art. 64), rezultă că birourile permanente sunt organe interne ale acestora.

Se poate remarca faptul că nici Regulamentul Camerei Deputaţilor, nici cel al Senatului nu conţin o caracterizare a birourilor permanente, aşa cum fac în cazul grupurilor şi comisiilor parlamentare.

În literatura de specialitate din ţara noastră s-a remarcat că birourile permanente sunt organe interne de lucru ale Camerelor[2]. În condiţiile în care şi comisiile parlamentare sunt, potrivit Regulamentelor Camerelor, organe de lucru ale acestora[3], simpla caracterizare a birourilor permanente ca organe de lucru ale celor două Camere ni se pare incompletă. Este adevărat, birourile permanente, prin atribuţiile ce li se conferă prin regulamente asigură conducerea propriu-zisă a activităţii parlamentare, îndeosebi a celei legislative. În acelaşi timp, birourilor permanente li s-au repartizat atribuţii privind organizarea şi conducerea serviciilor Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Atribuţiile conferite birourilor permanente sunt atribuţii de conducere. De aceea, considerăm că birourile permanente sunt organe interne de conducere ale corpurilor legislative.

---

[1] Ar fi de dorit ca fiecare grup parlamentar să-şi desfăşoare activitatea potrivit unui regulament propriu de funcţionare, ceea ce ar imprima coerenţă şi caracter unitar acţiunii sale parlamentare şi ar întări disciplina de vot.

[2] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 108.

[3] Articolul 39 din Regulamentul Senatului şi art. 39 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

În lumina prevederilor constituționale și regulamentare, trăsăturile distinctive ale birourilor permanente sunt următoarele:

a) au caracter colegial, întrucât sunt constituite din președinte, vicepreședinți, secretari și chestori;

b) sunt organe alese;

c) respectă configurația politică a Camerei respective, fiind constituite prin negocieri între grupurile parlamentare;

d) sunt organe interne de conducere ale Camerelor;

e) activitatea lor are, practic, caracter permanent;

f) răspund pentru întreaga activitate în fața Camerelor[1].

Fiecare birou permanent este compus din președinte, patru vicepreședinți, patru secretari și chestori. Potrivit principiului că structurile interne ale Camerelor respectă configurația politică a acestora, componența birourilor permanente va fi rezultatul negocierilor politice între grupurile parlamentare. Aceasta este și concluzia rezultată din art. 64 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere existente la începutul legislaturii pentru întreaga durată a acesteia.

Președinții Camerelor sunt și președinții birourilor permanente. În legătură cu funcția de Președinte al Camerei Deputaților și al Senatului, raportată la calitatea de membru al biroului permanent, Constituția României prevede în art. 64 alin. (2) doar că aceștia se aleg pe durata mandatului Camerelor. Singura referire constituțională privind calitatea celor doi președinți ca membri ai birourilor permanente este teza a treia a art. 64 alin. (2): „Ceilalți membri ai birourilor permanente sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni".

Din formularea folosită de Constituant rezultă indirect că președinții corpurilor legiuitoare sunt, în același timp, membri ai birourilor permanente.

O lectură atentă a art. 64 din Constituție relevă că Legiuitorul constituant se referă, în acest articol, la Președinții Camerelor ca membri ai birourilor permanente și nu ca președinți ai corpurilor legislative. Mai mult, Constituția nu se referă în acest articol la structura ierarhică a funcțiilor în cadrul birourilor permanente. În tăcerea Legiuitorului constituant dar și împotriva oricărei logici politice, Președinții Camerelor pot să nu fie concomitent președinții birourilor permanente, ci doar membri ai acestora. Precizarea privind întrunirea dublei calități de Președinte al Camerei și președinte al biroului permanent este făcută, însă, în Regulamentele Camerelor. De pildă, Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 20 alin. (2) că Președintele Camerei Deputaților este și președintele biroului permanent. Un text asemănător, referitor la Președintele Senatului găsim în art. 23 alin. (2) din Regulamentul acestei Camere.

După părerea noastră, suntem în prezența unui concurs de funcții. Funcția de președinte al Camerei este însă o funcție eminamente și exclusiv politică, iar funcția de președinte al biroului permanent este o funcție politică, dar poate fi, în anumite condiții, și o funcție de autoritate de natură administrativă[2]. De pildă, Președintelui

---

[1] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 109, 110.

[2] Potrivit art. 31 alin. (1) lit. m) din Regulamentul Camerei Deputaților, biroul permanent al acesteia aprobă statul de funcții și regulamentul serviciilor Camerei Deputaților și supune aprobării Camerei structura serviciilor acesteia.

Senatului îi revine competența de a aproba decontarea cheltuielilor pentru deplasările în străinătate pe care le-a dispus.

Președintele Camerei Deputaților și Președintele Senatului au, potrivit Constituției, atribuții exprese ce le revin în această calitate. Astfel, Președintele Senatului sau Președintele Camerei Deputaților asigură, în această ordine, interimatul funcției de Președinte al României [art. 98 alin. (1) din Constituție], președinții celor două Camere pot sesiza Curtea Constituțională în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituție.

Alte atribuții rezultate din considerarea calității lor de Președinți ai Camerelor, sunt prevăzute în regulamentele parlamentare. Astfel, de pildă, cei doi Președinți reprezintă Camerele în relațiile interne și externe ale acestora.

Însăși alegerea Președinților Camerelor se face distinct de cea a celorlalți membri ai birourilor permanente, în concordanță, de altfel, cu dispozițiile regulamentare. De asemenea, procedura de alegere a Președintelui Camerei Deputaților este reglementată separat de cea a celorlalți membri ai biroului permanent[1].

Se mai impune o precizare: președinții celor două Camere nu reprezintă entități sau organisme conducătoare distincte de birourile permanente. Doar acestea din urmă îndeplinesc funcția de organ de conducere al Camerei[2].

Regulamentele conțin prevederi asemănătoare cu privire la alegerea Președinților Camerelor și a celorlalți membri ai birourilor permanente.

Președinții celor două Camere sunt aleși pe durata mandatului Parlamentului, prin vot secret, cu buletine de vot, pe care sunt înscrise numele și prenumele tuturor candidaților propuși de grupurile parlamentare. Fiecare grup poate face o singură propunere. Este declarat Președinte candidatul care a întrunit votul majorității deputaților/senatorilor.

Dacă niciun candidat nu a întrunit, după două tururi, votul membrilor Camerei respective, se organizează noi tururi de scrutin, în urma cărora va fi declarat Pre-

---

[1] Alegerea Președintelui Camerei Deputaților este reglementată în art. 21 din Regulamentul Camerei iar alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor în art. 23 din același regulament. Președintele Senatului se alege potrivit art. 24 din Regulamentul Senatului iar alegerea celorlalți membrii ai biroului permanent al acestei Camere, potrivit art. 27 din același regulament.

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994, referitoare la neconstituționalitatea art. 20 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat în 1993 și aflat în vigoare la acea dată, potrivit căruia „după constituirea legală a Camerei Deputaților se alege președintele Camerei Deputaților și apoi biroul permanent al acesteia". Textul citat a creat aparența a două structuri distincte, și anume: președintele Camerei Deputaților și biroul permanent. Pe fond, decizia Curții este corectă, dar, în opinia noastră, pe aceeași linie de gândire trebuiau declarate neconstituționale și art. 22 și 27 din același Regulament. Articolul 22 și art. 27 prevedeau că pe data alegerii președintelui Camerei, activitatea președintelui de vârstă încetează, iar art. 27 că odată cu alegerea biroului permanent activitatea secretarilor desemnați în condițiile art. 2 alin. (1) din Regulament încetează. Potrivit deciziei Curții, biroul permanent reprezintă o structură unică, membrii acestuia ar trebui aleși, logic, în același timp. Astfel, art. 22 și 27 din Regulamentul Camerei Deputaților, în vigoare la data pronunțării deciziei, ar trebui comprimate într-un singur articol cu următorul cuprins: „Odată cu alegerea biroului permanent, activitatea președintelui de vârstă și a secretarilor desemnați în condițiile art. 2 alin. (1) încetează".

ședinte al Camerei Deputaților/Senatului candidatul care a obținut majoritatea voturilor deputaților/senatorilor prezenți. În legătură cu această majoritate, suficientă pentru alegerea Președintelui – care reprezintă, aritmetic vorbind, un număr mai mic de voturi care se cer în primul tur, trebuie să se țină seama că în sala de vot trebuie să fie prezenți majoritatea membrilor Camerei respective. Această cerință decurge din art. 67 din Constituție, potrivit căruia, Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni, în prezența majorității membrilor acestora.

Din momentul alegerii președintelui Camerei, activitatea președintelui de vârstă încetează. Alegerea vicepreședinților, a secretarilor și a chestorilor care compun, alături de președintele Camerei, biroul permanent al acesteia, se face la propunerea grupurilor parlamentare.

Pentru a se respecta principiul configurației politice a Camerelor, acestea stabilesc numărul de locuri din biroul permanent care revine, pe funcții, grupurilor parlamentare. Regulamentele nu prevăd criteriul acordării unui număr mai mare sau mai mic de locuri sau unor funcții mai importante. Din motive lesne de înțeles, criteriul cel mai obiectiv este ponderea numerică a grupurilor parlamentare.

Propunerile nominale pentru funcțiile de vicepreședinți, secretari și chestori se fac de liderii grupurilor parlamentare în limita locurilor repartizate potrivit configurației politice a Camerei respective. Lista candidaților propuși la Camera Deputaților pentru funcțiile menționate se supune în întregime votului Camerei și se aprobă cu majoritatea voturilor deputaților. Dacă nu se realizează această majoritate, se organizează un nou tur de scrutin, în care lista este aprobată cu majoritatea voturilor deputaților. Se înțelege că în toate operațiunile de votare trebuie respectată condiția de cvorum prevăzută în art. 67 din Constituție. Votul este secret și se exprimă prin bile la Camera Deputaților și cu buletine la Senat.

La Senat, alegerea membrilor biroului permanent se desfășoară după o procedură asemănătoare Camerei Deputaților. Astfel, potrivit art. 27 alin. (3) din Regulamentul Senatului, lista cuprinzând propunerile de candidați făcute de liderii grupurilor parlamentare se înaintează Președintelui Senatului care le supune votului plenului acestui corp legislativ. La primul tur de scrutin este declarat ales candidatul care a obținut votul majorității senatorilor. Dacă nu se realizează această majoritate, se organizează un nou tur de scrutin în care lista este aprobată cu majoritatea senatorilor prezenți.

Dacă președinții Camerelor se aleg pentru întreg mandatul Parlamentului, ceilalți membri ai birourilor permanente se aleg la începutul fiecărei sesiuni ordinare a Camerelor respective.

Oricărui membru al biroului permanent i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia. Această regulă generală este comună celor două regulamente.

Potrivit principiului simetriei, se impune ca revocarea să fie supusă aceleiași modalități de votare folosite pentru alegerea în biroul permanent.

Revocarea va fi decisă pentru fiecare caz în parte prin vot secret, care se exprimă prin bile. Revocarea este dispusă prin votul majorității senatorilor, respectiv al deputaților.

După cum se poate observa din conținutul art. 25 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 29 din Regulamentul Senatului, orice membru al biroului permanent poate fi revocat, inclusiv Președinții celor două Camere. Într-o asemenea ipoteză, se

va relua procedura regulamentară pentru alegerea Președintelui Camerei și, respectiv, al unui nou membru al biroului permanent al acesteia.

Fiecărui membru al biroului permanent îi revin, potrivit regulamentelor, anumite atribuții. Menționăm, însă, faptul că în concordanță cu principiul autonomiei regulamentare, atribuțiile conferite președinților Camerei Deputaților și Senatului, precum și membrilor celor două birouri permanente sunt, întrucâtva, diferite de la o Cameră la alta, fără ca diferențele să fie totuși semnificative.

Astfel, Președintele Camerei Deputaților exercită următoarele atribuții, prevăzută în art. 33 din regulament:

a) convoacă deputații în sesiuni ordinare sau extraordinare;

b) conduce lucrările Camerei Deputaților, asistat obligatoriu de 2 secretari, și asigură menținerea ordinii în timpul dezbaterilor, precum și respectarea regulamentului;

c) acordă cuvântul, moderează discuțiile, sintetizează probleme puse în dezbatere, stabilește ordinea votării, precizează semnificația votului și anunță rezultatul acestuia;

d) conduce lucrările ședințelor biroului permanent;

e) convoacă Comitetul ordinii de zi, prezidează lucrările acestuia și îi supune spre aprobare proiectele ordinii de zi și programului de lucru ale Camerei;

f) sesizează Curtea Constituțională în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituție;

g) asigură trimiterea de îndată la Senat, spre dezbatere, a proiectelor de legi adoptate sau respinse de Cameră sau, după caz, Președintelui României, spre promulgare, a legilor votate, în termenele stabilite de lege;

h) reprezintă Camera Deputaților în relațiile interne și externe;

i) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de regulament, precum și însărcinările date de către Camera Deputaților.

Potrivit art. 39 din Regulamentul Senatului, președintele acestuia are următoarele atribuții:

a) convoacă Senatul în sesiuni ordinare și extraordinare;

b) conduce lucrările Senatului, asistat de 2 secretari;

c) acordă cuvântul, moderează discuțiile, sintetizează problemele supuse dezbaterii, stabilește ordinea votării, anunță rezultatul acesteia și proclamă rezultatul votului;

d) asigură menținerea ordinii în timpul dezbaterilor și respectarea regulamentului;

e) conduce lucrările biroului permanent;

f) reprezintă Senatul în relațiile cu Președintele României, Camera Deputaților, Guvernul și Curtea Constituțională;

g) reprezintă Senatul în relațiile interne și externe;

h) poate sesiza Curtea Constituțională în condițiile prevăzute la art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituție;

i) dispune de fondul președintelui, conform legii și în limitele prevederilor bugetare;

j) aprobă decontarea cheltuielilor pentru deplasările în străinătate pe care le-a dispus;

k) aprobă indemnizațiile persoanelor utilizate în cadrul Senatului în calitate de colaborator, precum și decontarea cheltuielilor suportate de persoanele invitate pentru audieri la Senat;

l) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de regulament sau însărcinări date de Senat.

În literatura de specialitate s-a emis opinia că, în ceea ce privește atribuțiile Președinților celor două Camere legislative, s-ar putea distinge între „atribuții constituționale" și „atribuții parlamentare". Suportul legal al primei categorii de atribuții ar fi, în opinia autorului citat, Constituția și unele legi organice care conferă anumite prerogative Președinților Camerelor (de pildă Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale). În cazul atribuțiilor parlamentare, suportul juridic îl constituie regulamentele, alte hotărâri adoptate de Camere, precum și unele legi ordinare.

Există însă unele prevederi regulamentare care reproduc, de fapt, dispoziții constituționale. În măsura în care acestea ar prevedea atribuții ale celor doi președinți, izvorul lor l-ar constitui, în mod firesc, atât Constituția cât și regulamentul, deși regulamentul este un act juridic subordonat (inferior ca forță juridică) Constituției.

Dacă ne însușim ideea dublului izvor legal (constituțional și regulamentar) al unor atribuții ale Președinților celor două Camere, vom fi nevoiți, însă, să nu acceptăm distincția operată de prof. Ion Deleanu între „atribuții constituționale" și „atribuții parlamentare" ale Președintelui Camerei Deputaților și ale Președintelui Senatului, întrucât exemplele oferite de autor ca suport legal al „atribuțiilor constituționale" sunt reproduse fidel în regulamente.

În ceea ce privește atribuțiile vicepreședinților, la Camera Deputaților aceștia îndeplinesc, prin rotație, atribuțiile președintelui, la cererea sa sau în caz de indisponibilitate a acestuia, precum și alte sarcini încredințate de biroul permanent, iar la Senat îndeplinesc, în ordinea stabilită de biroul permanent, atribuții ale președintelui la solicitarea sau în absența acestuia.

Secretarii celor două birouri permanente întocmesc lista înscrierilor la cuvânt, prezintă propunerile, amendamentele și orice alte comunicări adresate Camerelor, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, țin evidența hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, asistă președinții în realizarea atribuțiilor ce le revin și îndeplinesc orice alte sarcini primite de la acesta sau de la biroul permanent.

Chestorii verifică modul de gestionare a patrimoniului Camerelor, exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă biroului permanent al Camerei Deputaților și, respectiv, Senatului proiectul de buget al corpurilor legislative și contul de încheiere a exercițiului bugetar anual, asigură menținerea ordinii la sediul Camerelor și îndeplinesc alte atribuții în conformitate cu dispozițiile Președinților și ale birourilor permanente.

§5. Comisiile parlamentare

Datorită numărului relativ mare de membri și eterogenității lor politice, Camerele nu ar putea asigura în plen analizarea aprofundată a proiectelor și propunerilor legislative inițiate de Guvern sau parlamentari. De asemenea, Camerele nu ar putea exercita

un control parlamentar specializat asupra unor autorități publice sau activități social-economice, politice ş.a. Aceasta deoarece rolul principal al corpurilor legiuitoare este de a delibera asupra problemelor ce le sunt supuse spre adoptare, or pentru deliberare este necesară efectuarea prealabilă a unor lucrări pregătitoare de către organisme specializate constând în examinarea inițiativelor, a amendamentelor propuse etc.

Lucrările de specialitate pregătitoare deliberării în Camere sunt efectuate de comisiile parlamentare. Potrivit regulamentelor, comisiile sunt organe de lucru ale Camerelor, înființate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt înaintate de acestea. Această caracteristică este comună tuturor comisiilor parlamentare indiferent de statutul sau de regimul politic al acestora[1].

Este de la sine înțeles că în ultimă instanță deciziile care angajează Camerele sunt luate de acestea, nu de comisii[2].

Camera Deputaților şi Senatul își constituie comisii permanente şi pot institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, cele două Camere își pot constitui comisii de mediere sau alte comisii comune.

5.1. Natura juridică a comisiilor parlamentare

În ceea ce privește natura juridică a comisiilor parlamentare, trebuie precizat că deşi acestea sunt organisme de lucru ale Camerei şi sunt compuse din deputați şi, respectiv, senatori, potrivit configurației politice a fiecărei Camere, comisiile nu sunt organisme politice. Calitatea de organism politic o dețin doar Camerele legislative. Aceasta nu împiedică însă, caracterizarea comisiilor parlamentare ca instituții politice, deci ca organisme care contribuie direct la exercitarea puterii. Când ne referim la calitatea Camerei Deputaților şi Senatului de a fi organisme politice, avem în vedere, îndeosebi, faptul că deputații şi senatorii exprimă voința politică a celor ce i-au învestit şi, totodată, interesele partidelor pe care le reprezintă.

Din acest punct de vedere, între Camere şi comisiile parlamentare există o asemănare de principiu: sunt eterogene din punct de vedere politic. De fapt, din perspectiva configurației lor politice, comisiile parlamentare sunt o reflectare micşorată a Camerelor. Astfel, dacă admitem ipotetic că în Camera Deputaților, într-o anumită legislatură, sunt reprezentate şapte partide politice, înseamnă că din comisiile parlamentare înființate în Camera respectivă vor face parte deputați din toate cele şapte grupuri, proporțional cu ponderea numerică a fiecăruia[3].

Principala caracteristică a comisiilor parlamentare este aceea de organisme de lucru. Pentru relevarea trăsăturilor definitorii ale comisiilor parlamentare nu contează, aşadar, faptul că ele se constituie din sânul Camerelor, că reflectă configurația politică a unui corp legislativ. Ceea ce este esențial pentru definirea şi înțelegerea comisiilor este calitatea lor de organe interne de lucru ale celor două Camere legislative.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *J. Bourdon*, Les Assemblées parlementaires sous la Vème République, Notes et etudes documentaries, nr. 4463-4464/1978, p. 95.

[2] *I. Muraru*, Drept constituțional şi instituții politice, vol. II, Ed. Actami, Bucureşti, 1993, p. 127.

[3] Potrivit art. 41 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, „alcătuirea comisiilor Camerei Deputaților se face cu respectarea configurației politice inițiale a acesteia".

Comisiile permanente nu au însă o capacitate juridică în sine. Capacitatea juridică este conferită de Constituție fiecărei Camere. De altfel, regimul juridic al comisiilor parlamentare este reglementat în mod autonom de către fiecare Cameră în regulamentul propriu[1]. De asemenea, comisiile își adoptă propriul regulament de organizare și funcționare.

În literatura constituțională românească, opiniile privind natura juridică a comisiilor parlamentare sunt controversate. Astfel, ele au fost socotite „forme organizatorice prin care deputații participă la pregătirea lucrărilor parlamentare"[2], „organisme de lucru proprii având sarcini de lucru și control"[3], „organe interne"[4], „organe de stat"[5], „organe interne ale Parlamentului"[6], „forme organizatorice de pregătire a lucrărilor Marii Adunări Naționale"[7], „instrumente de lucru" ale Parlamentului înființate cu scopul de a îndeplini însărcinările ce le sunt încuviințate de acesta[8].

Nota comună a tuturor opiniilor menționate constă în faptul că toți autorii consideră comisiile parlamentare ca organisme/structuri interne ale Camerelor (Parlamentului), care au ca sarcină examinarea prealabilă a unor probleme transmise Camerelor spre examinare și aprobare.

În cursurile de drept constituțional și instituții politice, comisiile parlamentare ale Camerei Deputaților și Senatului sunt considerate „organe de stat, organe interne ale fiecărei adunări"[9] sau, simplu, „organe interne" ale Camerelor[10] ori „organe de lucru" ale forului reprezentativ.[11]

Dintre opiniile exprimate, reține atenția cea care caracterizează comisiile parlamentare ca organe de stat[12]. În opinia autorului citat, comisiile parlamentare sunt organe de stat „pentru că au o structură organizatorică și atribuții proprii (de exemplu, întocmesc rapoarte sau avize, au drept de inițiativă legislativă, pot cere de la ministere și orice alte organe de stat informații, acte etc.)"[13]. Argumentul citat se referea la comisiile parlamentare existente în sistemul parlamentar în vigoare până în 1990.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *și J. Bourdon*, op. cit., p. 96.

[2] *F. Bejan*, Natura juridică a comisiilor permanente ale Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române, J.N. nr. 4/1963.

[3] *N. Prisca*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1977, p. 400, 401.

[4] *T. Drăganu*, Drept constituțional, E.D.P., 1972, p. 353.

[5] *I. Deleanu*, Drept constituțional, E.D.P., București, 1980, p. 485.

[6] *I. Muraru*, Drept constituțional, Universitatea din București, Facultatea de Drept, București, 1987, p. 330.

[7] *M. Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în R.S. România, Ed. Științifică, București, 1966, p. 193.

[8] *F. Vasilescu*, Comisiile parlamentare. Realități și perspective, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 30.

[9] *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992, p. 158.

[10] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, București, 1993, p. 126.

[11] *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice, vol. I, Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir, București, 1994, p. 189.

[12] *I. Deleanu*, op. cit., p. 158.

[13] Idem, Drept constituțional, E.D.P., București, 1980, p. 485.

Opinia prof. Ion Deleanu, reiterată în cursul apărut în 1992, se bazează în esență pe același argument și rezultă din sinteza calitativă a atribuțiilor ce sunt conferite comisiilor parlamentare în prezent. Prof. Ion Deleanu consideră astfel, că atribuțiile actualelor comisii parlamentare „desemnează tocmai sfera de autoritate sau de competență a unui organ de stat"[1]. Cu alte cuvinte, activitățile și actele comisiilor, care de regulă nu recurg ele însele la manifestări unilaterale de voință producătoare de efecte juridice, se integrează „incontestabil în procedura de elaborare a unor acte de putere, specifice organelor de stat"[2].

În ceea ce ne privește, considerăm că nu se poate admite opinia potrivit căreia comisiile parlamentare ar fi organe de stat. Însești regulamentele celor două Camere le definesc „organe de lucru" ale acestora. Atribuțiile conferite comisiilor nu le conferă dreptul de a emite acte de autoritate echivalente celor ale organelor de stat. Actele emise de comisii (rapoarte, avize) sunt forme procedurale prealabile examinării de către Camera Deputaților și Senat (în plen) a problemelor înscrise pe ordinea de zi[3]. Rapoartele și avizele comisiilor au valoarea unor propuneri. Camera este însă cea care supune dezbaterii în plen și votului raportul comisiei.

Practic, rolul comisiilor este unul tehnic, de specialitate, atât din punct de vedere al metodologiei tehnico-legislative, cât și al naturii sau domeniului ce urmează a fi reglementat prin proiectul de lege sau propunerea legislativă ce face obiectul avizului comisiei. Faptul că membrii comisiilor – deputați și senatori – reprezintă voința politică a electoratului, ca și interesele de partid, nu impietează asupra conținutului tehnic al avizelor. Sigur, efectul unor asemenea examinări de specialitate a unor inițiative legislative sau amendamente, al efectuării unor anchete asupra unor probleme de specialitate poate fi și politic. Caracterul tehnic al activității comisiilor rămâne însă caracterul primordial al acestora. Conținutul politic al avizelor, rapoartelor prezentate de comisie va fi, de fapt, integrat în decizia pe care o va adopta Camera respectivă. Așadar, comisiile parlamentare ale Camerei Deputaților și Senat nu au o capacitate sau putere decizională proprie nici în materie legislativă, nici în domeniul controlului parlamentar[4].

În literatura de specialitate s-a opinat că aspectul politic al rolului comisiilor parlamentare s-ar datora compoziției lor politice[5].

În opinia noastră, comisiile parlamentare sunt organe interne de lucru ale Camerei Deputaților și Senatului, care acționează din însărcinarea Camerelor în vederea pregătirii lucrărilor acestora sau a birourilor permanente.

Faptul că aceste organisme primesc sarcini din partea birourilor permanente, nu înseamnă însă că sunt structuri organizatorice ale acestora. În orice situație, orice acti-

---

[1] Idem, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Fundației Chemarea, Iași, 1992, p. 159.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea și *F. Vasilescu*, op. cit., p. 17.

[4] Comisiile parlamentare ale Marii Adunări Naționale aveau drept de inițiativă legislativă. Articolul 72 alin. (3) din Constituția Italiei creează cadrul legal care permite ca prin regulamentul Camerelor să se prevadă dreptul comisiilor de a adopta, în anumite condiții și forme, proiectele examinate. Constituția prevede că într-o asemenea situație comisia respectivă trebuie să reflecte configurația politică a Camerei.

[5] *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 124.

vitate ar desfășura, comisiile parlamentare își păstrează statutul de organe interne ale Camerei. Însă și comisiile au o structură de conducere – birourile – precum și unele servicii proprii (experți, alte categorii de personal).

Comisiile parlamentare pot fi clasificate în diferite categorii în funcție de criteriul clasificării. Astfel, din punct de vedere al perioadei pentru care sunt înființate, comisiile parlamentare pot fi permanente și temporare. Un alt criteriu de clasificare este competența care le este conferită. Potrivit criteriului enunțat, putem distinge comisii având o competență generală într-un anumit domeniu de activitate și comisii înființate ad-hoc, adică doar pentru examinarea unei anumite probleme, de obicei de strictă specialitate. Comisii având o competență generală într-un domeniu prescris, de regulă, prin regulamentul Camerei, sunt de fapt comisiile permanente. În cealaltă categorie intră comisiile de anchetă și alte comisii speciale. Considerăm că în această din urmă categorie intră și comisiile de mediere, a căror activitate încetează după soluționarea problemelor cu care au fost sesizate.

5.2. Organizarea comisiilor parlamentare

În principiu, regulile de organizare și funcționare ale comisiilor celor două Camere sunt asemănătoare, deosebirile între ele fiind nesemnificative[1]. Alcătuirea comisiilor parlamentare se face, potrivit regulamentelor celor două Camere, cu respectarea configurației politice a acestora. Pentru fiecare comisie numărul de locuri care revine fiecărui grup parlamentar se stabilește prin hotărâre a Camerei respective la propunerea biroului său permanent.

Dată fiind această situație, vom examina doar organizarea și funcționarea comisiilor parlamentare din Camera Deputaților.

În prima lor ședință, convocată de președintele Camerei Deputaților, comisiile permanente își aleg birourile, compuse dintr-un președinte, 2 vicepreședinți și 2 secretari. Componența biroului comisiei se stabilește prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se, pe cât posibil, configurația politică a Camerei Deputaților, așa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

---

[1] De pildă, birourile comisiilor din Camera Deputaților sunt formate din președinte, 2 vicepreședinți și 2 secretari, iar cele ale comisiilor senatoriale din președinte, un vicepreședinte și un secretar. Biroul fiecărei comisii senatoriale propune:

a) ordinea de zi a fiecărei ședințe;

b) sarcinile ce revin fiecărui senator în cadrul comisiei;

c) alte măsuri ce interesează bunul mers al activității comisiei.

La propunerea biroului său, comisia poate constitui, cu votul majorității membrilor, subcomisii, stabilindu-se componența și sarcinile.

Președintele comisiei asigură reprezentarea acesteia în raporturile cu biroul permanent și cu celelalte comisii. De asemenea, el conduce ședințele comisiei și poate propune ca la lucrările acesteia să participe și alte persoane din afara ei, dacă interesele efectuării lucrării respective o cer. Totodată, președintele comisiei are acces sau poate desemna un alt reprezentant al comisiei la ședințele altor comisii care examinează lucrări ce prezintă importanță pentru comisia pe care o conduce și îndeplinește alte atribuții prevăzute de regulament. Vicepreședintele comisiei îndeplinește, în lipsa sau la cererea președintelui, atribuțiile acestuia. Secretarul ține evidența prezenței senatorilor la ședințele comisiei, asigură redactarea rapoartelor, avizelor și a celorlalte acte ale comisiei și numără voturile exprimate.

Propunerile nominale pentru alegerea biroului se fac de către liderii grupurilor parlamentare, în cadrul numărului de locuri stabilit potrivit configurației politice a Camerei Deputaților.

Lista candidaților pentru biroul comisiei se supune în întregime votului membrilor acesteia și se aprobă cu majoritatea voturilor deputaților prezenți. Revocarea unui membru din biroul comisiei se hotărăște cu votul majorității deputaților din comisie, la cererea grupului parlamentar care l-a propus sau a unei treimi din numărul membrilor comisiei.

Biroul fiecărei comisii are următoarele atribuții:

a) propune ordinea de zi a ședințelor, supunând-o votului membrilor comisiei;

b) propune proiectul regulamentului de funcționare al comisiei;

c) stabilește sarcinile ce revin deputaților din comisie;

d) adoptă hotărâri în chestiuni care interesează bunul mers al activității comisiei;

e) constituie, cu aprobarea comisiei, dacă este necesar, subcomisii, desemnându-le misiunea, componența și conducerea.

Regulamentul Camerei Deputaților prevede o serie de atribuții proprii ale președintelui comisiei. Astfel, acesta:

a) conduce ședințele comisiei;

b) poate propune ca la lucrările comisiei, în scopul realizării lor în bune condiții, să ia parte și alte persoane;

c) asigură reprezentarea comisiei în raporturile cu Guvernul, cu biroul permanent al Camerei și cu celelalte comisii;

d) îndeplinește alte atribuții cerute de desfășurarea în bune condiții a lucrărilor comisiei.

Vicepreședinții comisiilor îndeplinesc, pe rând, în lipsa președintelui, atribuțiile acestuia, iar secretarii comisiilor:

a) țin evidența prezenței membrilor comisiei la ședințele acesteia;

b) asigură redactarea tuturor actelor comisiei;

c) numără voturile exprimate în ședințele comisiei;

d) urmăresc întocmirea proceselor-verbale ale ședințelor comisiei;

e) îndeplinesc orice alte atribuții necesare bunului mers al comisiei, ca urmare a dispozițiilor biroului sau ale președintelui acesteia.

Convocarea ședințelor comisiei se face cu cel puțin 24 de ore înainte de către președintele acesteia sau, în lipsa lui, de un vicepreședinte care îl înlocuiește. Participarea deputaților la ședințele comisiilor este obligatorie.

Potrivit regulamentelor Camerelor, ședințele comisiilor sunt publice. Miniștrii au acces la lucrările comisiilor. Dacă li se solicită participarea, prezența lor devine obligatorie[1]. Guvernul trebuie înștiințat, prin președintele Camerei, cu privire la data la care au loc ședințele acestora.

---

[1] Regulamentul aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994 prevede că orice comisie poate decide ca anumite lucrări să se desfășoare fără prezența unor reprezentanți ai Guvernului. O asemenea prevedere a fost apreciată de Curtea Constituțională ca încălcând art. 110 alin. (2) din Legea fundamentală. În opinia Curții Constituționale, accesul miniștrilor la lucrările Parlamentului nu poate fi îngrădit, iar prin Parlament urmează a se înțelege toate structurile sale, nu numai Camerele. De altfel, a decis Curtea, accesul membrilor Guver-

La ședințele comisiilor au dreptul să participe deputații sau senatorii care au făcut propuneri aflate în dezbaterea acestora (autori de propuneri legislative, de amendamente etc.), precum și, la cererea președintelui comisiei, specialiști ai Consiliului Legislativ.

De asemenea, comisiile pot invita să participe la ședințe persoane interesate, reprezentanți ai unor organizații neguvernamentale și specialiști din partea unor autorități publice sau a altor instituții specializate care, evident, nu pot participa la vot, deși pot fi ascultate în ședința comisiei.

La propunerea biroului comisiei, a președintelui sau a unui deputat, comisia poate hotărî limitarea duratei luărilor de cuvânt. Deputații sunt obligați să se refere exclusiv la chestiunea supusă dezbaterii. În caz contrar, președintele poate retrage cuvântul. În comisie nimeni nu poate lua cuvântul decât dacă îi este dat de președinte.

Pentru ca ședințele comisiilor să aibă loc în mod legal, regulamentele Camerelor prevăd că este necesară participarea majorității membrilor care le compun.

Pentru a fi valabile, hotărârile comisiilor se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți. În caz de paritate votul președintelui camerei este hotărâtor. La începerea dezbaterii unei lucrări aflate pe ordinea de zi, comisia desemnează, la propunerea președintelui, unul sau mai mulți raportori dintre membrii săi. Aceștia vor asigura redactarea raportului sau a avizului comisiei, care va fi supus aprobării acesteia.

Rapoartele și avizele vor cuprinde, în mod obligatoriu, pe lângă opinia majorității membrilor comisiei și părerea contrară motivată a celorlalți deputați din comisie.

În ceea ce privește votul în comisie, acesta este, de regulă, deschis. În anumite situații, hotărâte prin vot de membrii acesteia, se poate recurge și la vot secret.

5.3. Comisiile permanente

Articolul 64 alin. (4) din Constituție prevede că fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, în același text, constituantul a prevăzut că cele două Camere își pot constitui comisii comune. Textul constituțional este preluat identic și în regulamentele Camerelor.

Din simpla lectură a textului, rezultă folosirea de către Constituant a doi termeni diferiți referitor la înființarea comisiilor, fiecare dintre aceștia raportându-se la un anumit tip de comisie parlamentară. Astfel, pentru înființarea comisiilor permanente se folosește termenul de „constituire" iar pentru înființarea comisiilor de anchetă sau a altor comisii speciale se folosește termenul de „instituire". Totodată, se observă că termenul de „constituire" se folosește și în privința comisiilor comune.

Folosirea celor doi termeni nu este întâmplătoare. Astfel, înființarea comisiilor permanente este o obligație constituțională a Camerei Deputaților și Senatului, decurgând din prima teză a art. 61 alin. (4)[1]. De aceea, în Legea fundamentală se folosește termenul de „constituire" care sugerează ideea de permanență. Într-adevăr, comisiile

---

nului la lucrările Parlamentului este o consecință a votului de încredere acordat Guvernului și, ca atare, acest acces trebuie să fie liber și asigurat (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994).

[1] Constituția prevede că „fiecare Cameră își constituie comisii permanente".

permanente se constituie şi funcţionează pe întreaga durată a mandatului Camerei. Aşa cum s-a subliniat şi în doctrina noastră constituţională, ele desfăşoară o activitate neîntreruptă, pe toată durata legislaturii[1].

Constituţia permite, totodată, constituirea unor comisii comune care, spre deosebire de majoritatea celorlalte comisii comune (speciale), pot fi şi permanente. Astfel, a fost constituită Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activităţii Serviciului Român de Informaţii[2].

La Camera Deputaţilor comisiile permanente sunt formate dintr-un număr de 13-40 deputaţi, stabilit pentru fiecare comisie în parte de Cameră cu excepţia Comisiei pentru regulament, care se compune din câte un reprezentant al fiecărui grup parlamentar. Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă, cu excepţia membrilor biroului permanent care sunt scutiţi de această îndatorire regulamentară. În Camera Deputaţilor, membrii Comisiei pentru regulament şi ai Comisiei pentru tehnologia informaţiei şi comunicaţiilor pot face parte şi dintr-o altă comisie permanentă. Numărul membrilor comisiilor parlamentare se stabileşte, pentru fiecare dintre acestea, de plenul Camerei.

Pe durata mandatului, orice deputat sau senator îşi poate schimba opţiunea pentru o anumită comisie permanentă în favoarea alteia. Calitatea de membru al comisiei poate înceta la propunerea grupului parlamentar din care face parte deputatul sau senatorul. În acest caz, grupul parlamentar poate propune un alt deputat, respectiv, alt senator pentru a fi ales ca membru al comisiei. La Senat, competenţa fiecărei comisii permanente (ca, de altfel şi ale celorlalte comisii) se hotărăsc de Senat la propunerea biroului său permanent. Potrivit art. 46 alin. (2) din Regulamentul Senatului, fiecare senator este obligat să facă parte dintr-o comisie permanentă. Acelaşi senator poate face parte dintr-o a doua comisie permanentă.

Comisiile permanente se constituie pe domenii de activitate care corespund – în limite relative – specializării ministerelor. Raportul între specializarea fiecărei comisii permanente şi specializarea unui anumit sau a anumitor ministere este necesar întrucât membrii comisiilor permanente examinează proiectele de legi întocmite de specialiştii ministerelor. Sigur deputaţii şi senatorii pot fi specialişti cu o înaltă pregătire în domeniul respectiv, dar pot avea şi o altă calificare. Activitatea lor în comisie este atât tehnică, cât şi politică.

Regulamentul Camerei Deputaţilor a stabilit denumirea şi domeniile de activitate ale următoarelor comisii permanente: Comisia pentru politică economică, reformă şi privatizare; Comisia pentru buget, finanţe şi bănci; Comisia pentru industrii şi servicii; Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice; Comisia pentru drepturile omului, culte şi problemele minorităţilor naţionale; Comisia pentru administraţie publică, amenajarea teritoriului şi echilibru ecologic; Comisia pentru muncă şi protecţie socială; Comisia pentru sănătate şi familie; Comisia pentru învăţământ, ştiinţă, tineret şi sport; Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă; Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi; Comisia pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională; Comisia pentru politică externă; Comisia pentru

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 122.

[2] Hotărârea Camerei Deputaţilor şi Senatului nr. 30/1993 (M. Of. nr. 133 din 23 iunie 1993).

cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții; Comisia pentru regulament; Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor; Comisia pentru egalitatea de șanse pentru femei și bărbați.

La Senat există următoarele comisii permanente: Comisia juridică de numiri, disciplină, imunități și validări; Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital; Comisia economică, industrii și servicii; Comisia pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală; Comisia pentru politică externă; Comisia pentru administrație publică, organizare teritorială și protecția mediului; Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională; Comisia pentru muncă, familie și protecție socială; Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport; Comisia pentru sănătate publică; Comisia pentru cultură, artă și mijloace de informare în masă; Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități; Comisia pentru egalitatea de șanse; Comisia pentru privatizare și administrarea activelor statului; Comisia pentru cercetarea abuzurilor, combaterea corupției și petiții și Comisia pentru regulament.

Schimbarea unui membru al unei comisii permanente se face la propunerea grupului său parlamentar și cu aprobarea Camerei Deputaților sau după caz a Senatului. În cazul când un grup parlamentar își modifică componența sau își încetează existența, Camera interesată poate hotărî asupra rămânerii în comisie a reprezentanților grupului inițial.

Rolul comisiilor permanente este de a examina proiecte de legi, propuneri legislative și amendamente în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, precum și de a dezbate și hotărî asupra altor probleme trimise de biroul permanent. De asemenea, ele pot efectua anchete parlamentare cu încuviințarea Camerei respective.

Comisiile permanente nu se pot autosesiza sau acționa din oficiu. În acest sens, regulamentele Camerelor prevăd că biroul permanent trimite, spre examinare și în vederea elaborării rapoartelor, proiectele de legi, propunerile legislative și amendamentele comisiei permanente sesizate în fond, în competența căreia intră materia reglementată prin proiectul sau propunerea respectivă. Biroul permanent poate sesiza și alte comisii pentru a-și da avizul cu privire la lucrarea respectivă. În sesizarea transmisă comisiilor interesate, biroul permanent stabilește și un termen limită pentru întocmirea raportului. Modificarea termenului poate fi aprobată doar de Camera Deputaților. Regulamentul Senatului conferă această competență biroului permanent al acestuia.

De altfel, orice comisie permanentă care se consideră competentă pentru a-și da avizul asupra unui proiect de lege, propunere legislativă sau amendament trimis de biroul permanent altei comisii, informează pe președintele acestuia că dorește să-și dea avizul. Este posibil ca biroul permanent să refuze cererea comisiei. În acest caz, Camera va hotărî asupra cererii prin vot. O astfel de solicitare va fi respinsă însă de biroul permanent dacă este formulată după împlinirea unui termen de 5 zile de la sesizarea comisiei ce urmează să întocmească raportul.

Comisia permanentă sesizată în fond întocmește un raport asupra celor hotărâte în comisie în care se va face referire la avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul sau propunerea, la amendamentele prezentate, precum și la avizul Consiliului Legislativ. Raportul va cuprinde propuneri motivate privind admiterea – fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări și se

înaintează biroului permanent. În cazul în care o comisie permanentă examinează în fond mai multe inițiative legislative care au același obiect de reglementare, va întocmi un singur raport, în care va face referire la toate avizele comisiilor sesizate, precum și la avizul Consiliului Legislativ și al altor instituții dacă este cazul.

Raportul comisiei este difuzat, după caz, deputaților sau senatorilor înainte de data stabilită pentru dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plen.

Comisiile permanente pot ține ședințe comune cu aprobarea biroului permanent care va stabili, cu acest prilej, în ce mod se va asigura conducerea lucrărilor. În asemenea situații, comisiile elaborează un raport sau aviz comun. Regulamentele celor două Camere (art. 52 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 58 din Regulamentul Senatului) permit ca în cazuri justificate ședințele comisiilor să aibă loc în același timp cu cele ale plenului. La Camera Deputaților, aprobarea unei astfel de solicitări a unei comisii se face de către biroul permanent. La Senat, încuviințarea cererii comisiei interesate revine competenței plenului acestuia. În ambele cazuri, încuviințarea cererii unei comisii de a lucra concomitent cu ședințele în plen nu este posibilă dacă timpul programului pentru activitate în comisie coincide cu cel stabilit prin programul de lucru adoptat și ordinea de zi pentru ședința de vot.

Deși scopul principal al comisiilor permanente este de a examina proiecte de lege sau propuneri legislative, orice comisie permanentă poate porni o anchetă parlamentară, în cadrul competenței sale, cu încuviințarea Camerei respective, privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de administrația publică.

Pentru a obține încuviințarea, comisia va prezenta o cerere scrisă, temeinic motivată adoptată cu votul majorității membrilor săi, în care vor fi enunțate materiile ce formează obiectul anchetei, scopul ei, mijloacele necesare și termenul până la care raportul comisiei urmează a fi prezentat Camerei care a încuviințat-o. Regulamentul Senatului prevede în art. 76 alin. (3) că biroul permanent al acestuia decide asupra cererii formulate de comisia permanentă, precum și dacă raportul care urmează a fi elaborat se va supune dezbaterii și aprobării Senatului.

5.4. Comisiile speciale

Camera Deputaților și Senatul pot institui comisii speciale pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înființare a comisiei[1]. La Camera Deputaților, înființarea unei comisii speciale poate fi inițiată de deputați care să provină din cel puțin două grupuri parlamentare. Fiind vorba de comisii speciale, propunerea legislativă astfel elaborată nu se mai supune examinării altor comisii.

Prin aceeași hotărâre se vor desemna deputații, respectiv senatorii ce compun comisia și biroul acesteia. Competența de a propune membrii comisiei speciale și ai biroului acesteia revine biroului permanent al Camerei respective. Tot prin hotărârea Camerei se va stabili și termenul până la care va fi depus raportul comisiei.

Comisiile speciale au același statut ca și comisiile permanente. Membrii comisiilor speciale își păstrează și calitatea de membri ai comisiilor permanente.

---

[1] Hotărârea Camerei Deputaților nr. 6 din 21 februarie 1994 privind instituirea unei comisii speciale pentru avizarea unei propuneri legislative (M. Of. nr. 52 din 1 martie 1994).

Considerăm că a întrunit caracterul de comisie specială și comisia de redactare a proiectului actualei Constituții a României, instituită prin Hotărârea nr. 2 din 11 iulie 1990 a Adunării Constituante. Comisia, formată din membri ai Adunării Constituante – deputați și senatori – precum și din specialiști în domeniul dreptului constituțional și al altor științe socio-umane, a elaborat proiectul de teze și, pe această bază, proiectul Constituției.

În legătură cu această comisie, în doctrina constituțională s-a emis opinia că ea ar fi fost o „comisie excepțională"[1]. Considerarea comisiei de redactare a proiectului de Constituție ca fiind o comisie excepțională este, însă, vădit improprie și nu are niciun suport legal. De asemenea, comisia respectivă este apreciată ca fiind o comisie comună[2] întrucât a fost formată din deputați și senatori. În doctrina de specialitate, se consideră că ceea ce conferă caracterul „comun" unei comisii parlamentare este apartenența membrilor săi la două corpuri legislative: Camera Deputaților și Senatul. În ceea ce privește, însă, comisia care ne preocupă, membrii săi au fost recrutați dintr-un singur corp legiuitor: Adunarea Constituantă. Faptul că membrii respectivi au avut și calitatea de deputați și senatori nu are în acest caz nicio relevanță, întrucât ei erau, în calitatea ce le-a fost conferită, membri ai Adunării Constituante care este, prin excelență, un organism unicameral.

Desigur, aceasta nu înseamnă că în sistemul nostru constituțional nu s-ar putea înființa o comisie comună a celor două Camere având rolul unei comisii speciale așa cum aceasta este definită în art. 72 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 77 din Regulamentul Senatului.

5.5. Comisiile de anchetă

Anchetele parlamentare reprezintă un mijloc de realizare a controlului parlamentar[3]. Astfel, la cererea a minimum 50 de deputați din cel puțin două grupuri parlamentare, Camera Deputaților va putea hotărî înființarea unei comisii de anchetă. Condițiile de înființare și funcționare ale comisiilor de anchetă sunt cele aplicabile celorlalte comisii parlamentare. Comisiile senatoriale de anchetă se pot înființa la cererea unei treimi din numărul senatorilor. Regulamentul Camerei Deputaților permite în art. 71 alin. (1) oricărei comisii permanente să declanșeze, la propunerea uneia sau mai multor membrii ai acesteia, o anchetă parlamentară. Propunerea trebuie să fie însă, încuviințată de camera respectivă.

Nu orice persoană poate face însă obiectul unei anchete a comisiei. Anumiți demnitari și funcționari publici nu pot fi controlați prin comisiile de anchetă[4]. Regulamentul Camerei Deputaților [art. 76 alin. (1)] permite audierea unor persoane care pot avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevă-

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 163.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 133.

[3] Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994.

[4] De pildă, Președintele României răspunde juridic în condițiile art. 96 din Constituție și are o răspundere politică în condițiile art. 95 din Legea fundamentală. De asemenea, nu pot fi audiați judecătorii, întrucât potrivit art. 124 alin. (3) din Constituție sunt independenți și se supun numai legii. Judecătorii răspund disciplinar doar în fața Consiliului Superior al Magistraturii [art. 134 alin. (2) din Constituție].

rului în cauza care formează obiectul activității comisiei. Un text asemănător este cuprins în art. 79 alin. (1) din Regulamentul Senatului.

Oricum, anumiți demnitari și funcționari publici nu pot fi controlați prin comisiile de anchetă (de exemplu, Președintele României și judecătorii) și, ca atare, nu pot fi audiați de acestea.

În concluzie, atât la Camera Deputaților cât și la Senat, dreptul de audiere a persoanelor care exercită funcții oficiale este circumstanțiat la dreptul de control parlamentar, extinderea dreptului de audiere la alte categorii de persoane fiind neconstituțională.

În Parlamentul României, citarea unui cetățean în fața unei comisii parlamentare, ca martor sau în orice altă calitate, contravine dispozițiilor constituționale privind libertățile cetățenești și justiția. Comisiile pot însă să invite anumite persoane pentru a da relații în legătură cu obiectul anchetei. Invitarea trebuie însă să se facă cu respectarea dispozițiilor constituționale privind libertățile cetățenești și justiția.

Când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoștințele unor experți, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize. În acest caz, președintele comisiei atrage atenția persoanei audiate că are obligația de a spune adevărul, de a nu ascunde nimic din ceea ce știe și că nerespectarea acestei obligații atrage răspunderea legală.

În afara comisiilor de anchetă instituite de fiecare Cameră în parte, Camera Deputaților și Senatul pot hotărî în exercitarea atribuțiilor de control ale Parlamentului, constituirea unor comisii comune de anchetă[1]. O astfel de comisie este prevăzută în art. 61 din Regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere, în contextul dezbaterii cererii de punere sub acuzare a Președintelui României. În cazul în care s-a hotărât instituirea unei asemenea comisii, raportul întocmit de aceasta se trimite, în condițiile prevăzute în art. 68 din Regulamentul ședințelor comune, prin grija președinților Camerelor, Curții Constituționale spre consultare.

Raportul comisiilor comune de anchetă urmează a fi dezbătut în Parlament în ședință comună[2].

5.6. Comisiile de mediere

Procedura medierii este una dintre consecințele organizării bicamerale a Parlamentului României. În procesul de legiferare este posibil ca una dintre Camere să adopte o lege cu o formulare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră. Într-o asemenea situație, Constituția din 1991 a prevăzut declanșarea procedurii de mediere având ca scop înlăturarea diferențelor de redactare și aprobarea, în final, a legii cu un conținut unitar. Această procedură este benefică, dar prelungește procesul legislativ.

---

[1] Articolul 86 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că întrunite în ședință comună Camerele „pot hotărî, în exercitarea atribuțiilor de control ale Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente ale Camerelor, care vor prezenta un raport comun".

[2] A se vedea, în acest sens, Hotărârea nr. 6/1994 a Parlamentului României privind instituirea Comisiei comune de anchetă asupra atribuirii de locuințe pentru parlamentari, membri ai Guvernului și pentru persoane din aparatul Parlamentului, Guvernului și Președinției în perioada 1990-1994 (M. Of. nr. 118 din 11 mai 1994).

Pentru a se evita o astfel de situație, Legea de revizuire a Constituției adoptată în 2003 a introdus o serie de modificări în procesul legislativ pentru a elimina procedura medierii. Această procedură se mai aplică doar în privința proiectelor de lege inițiate înainte de revizuirea Constituției în 2003, și care nu și-au încheiat procesul legislativ, precum și a legilor constituționale.

Dacă una dintre Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră, președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului vor iniția procedura de mediere. În acest scop, biroul permanent al fiecărei Camere propune acesteia, după consultarea grupurilor parlamentare, un număr de 7 deputați, respectiv, 7 senatori care vor face parte din comisia de mediere, urmărindu-se respectarea configurației politice a Camerelor.

Deputații desemnați de Camera Deputaților, împreună cu cei 7 senatori, desemnați de Senat, formează comisia de mediere.

Comisia de mediere se reunește la sediul uneia dintre Camere, la convocarea președintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul și stabilește regulile după care își va desfășura activitatea, inclusiv termenul în care urmează să prezinte raportul.

Conducerea lucrărilor se realizează prin rotație de către un deputat sau un senator, stabilit de comisie. Hotărârile comisiei se iau cu votul majorității membrilor acesteia. În caz de egalitate la 7 voturi, decide votul președintelui care conduce ședința comisiei în momentul votării.

Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului, precum și în cazul în care comisia nu ajunge la un acord asupra raportului în termenul stabilit. În cazul în care comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la textele aflate în divergență în termenul stabilit, sau dacă una dintre Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergență se supun dezbaterii în ședința comună a celor două Camere.

Secțiunea a V-a. Funcționarea Parlamentului

§1. Legislatura Parlamentului

Potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani. Durata mandatului mai este cunoscută sub denumirea de legislatură[1]. Trebuie remarcat faptul că legislatura presupune caracterul permanent al exercitării competențelor constituționale ale Parlamentului. Pe durata legislaturii, Parlamentul nu încetează niciun moment să-și exercite activitatea. Astfel, în timpul vacanțelor parlamentare, deși Camerele nu desfășoară activitate deliberativă, birourile permanente ai căror membri, cu excepția Președinților Camerelor sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni ordinare, rămân în funcțiune. De asemenea, în această perioadă pot lucra comisii permanente, precum și comisii speciale.

Momentul de început al legislaturii rezultă din art. 63 alin. (3) din Constituție, care prevede că parlamentul nou ales se întrunește la convocarea Președintelui României,

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 164.

în cel mult 20 de zile de la alegeri. Deputaţii şi senatorii intră în exerciţiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiţia validării.

Aşadar, legislatura Camerei Deputaţilor şi Senatului începe pe data întrunirii legale a noilor Camere. Întrunirea legală a Camerelor legislative nu se confundă cu constituirea legală a acestora[1].

În ceea ce priveşte termenul limită al mandatului acesta este de 4 ani şi se prelungeşte, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituţie până la întrunirea legală a noului parlament.

Se poate observa că Legiuitorul constituant foloseşte termeni diferiţi pentru noţiunea de legislatură. Astfel art. 63 din Constituţie se referă direct la durata mandatului Parlamentului, iar art. 70 se referă la mandatul parlamentarilor. În fond, mandatul Camerei Deputaţilor şi Senatului nu se deosebeşte – sub aspectul duratei – de mandatul parlamentarilor.

Analiza art. 70 din Constituţie scoate în evidenţă că în acest caz nu este vorba de momentul de început al mandatului deputaţilor şi senatorilor ci de momentul în care aceştia intră în exerciţiul mandatului.

Mandatul Parlamentului încetează la întrunirea legală a noului Parlament. De fapt, mandatul ar urma să expire la împlinirea celor 4 ani prevăzuţi la art. 63 alin. (1). Cum art. 63 alin. (2) prevede că noile alegeri se desfăşoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului vechiului Parlament, urmează ca acesta să fie prelungit până la întrunirea legală a noului Parlament, aşa cum prevede art. 63 alin. (4) din Constituţie.

Ca o consecinţă logică a componentei parlamentare a regimului politic semiprezidenţial, între durata legislaturii Parlamentului şi durata mandatului Guvernului există o corespondenţă cronologică. Astfel, potrivit art. 110 alin. (1) din Constituţie, Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale, dată la care noul for legislativ ales intră în deplinătatea funcţiilor sale constituţionale, între care figurează şi funcţia de a acorda votul de încredere pentru formarea noului Guvern. În felul acesta, legitimitatea Guvernului va depinde în mod direct de cea a Parlamentului şi va avea o durată egală cu cea a legislaturii. Practic, ca efect al dispoziţiilor art. 63 alin. (4) şi ale art. 110 alin. (4) din Constituţie, aparatul de stat central – din care face parte şi Preşedintele României – nu încetează niciodată să funcţioneze. În acest fel, este satisfăcută şi o altă cerinţă a regimului parlamentar, şi anume, aceea ca Guvernul să fie expresia voinţei suverane a poporului exprimată prin intermediul reprezentanţilor săi aleşi în Parlament. Totodată, cetăţenii constituiţi în corp electiv, care şi-au delegat puterea unui for legislativ, care, la nivelul său a dat gir unui anumit Guvern, îşi pot controla în acelaşi interval de timp, atât reprezentanţii în Parlament, cât şi pe cei care au constituit echipa de guvernare susţinută de majoritatea parlamentară şi au realizat pe parcursul a patru ani, un anumit program de guvernare.

Înainte de expirare, mandatul parlamentului poate înceta datorită dizolvării acestuia, în condiţiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituţie. Într-o asemenea situaţie, deşi Parlamentul este dizolvat, legislatura fiind încheiată, mandatul se va pre-

[1] Potrivit art. 11 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaţilor, aceasta este legal constituită după validarea a două treimi din numărul mandatelor de deputat şi după depunerea jurământului. Articolul 14 alin. (1) din Regulamentul Senatului prevede că acesta este legal constituit după validarea a trei pătrimi din numărul total al senatorilor.

lungi până la întrunirea legală a celor două noi Camere, potrivit art. 63 alin. (4) din Constituție[1].

Prelungirea mandatului Parlamentului se justifică prin cerința asigurării colaborării permanente a celor trei puteri. Încetarea oricărei activități parlamentare la expirarea duratei mandatului sau pe data dizolvării Camerelor ar vicia echilibrul între cele trei puteri în stat.

Pe data încetării mandatului, își vor înceta activitatea toate structurile organizatorice constituite în vechiul parlament, adică birourile permanente ale Camerelor, grupurile parlamentare și comisiile. Pentru asigurarea continuității procesului legislativ, Constituția prevede însă în art. 63 alin. (5) că proiectele de legi sau propunerile legislative[2] înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament. De același regim procedural beneficiază și proiectele de lege pentru aprobarea ordonanțelor de urgență și cele pentru ratificarea tratatelor și acordurilor internaționale.

Dispoziția constituțională înscrisă în art. 63 alin. (5) din Constituție este dezvoltată de Regulamentul Camerei Deputaților care precizează în art. 225 că proiectele de lege și propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Camerei Deputaților și a Senatului, al căror mandat a expirat, își continuă procedura în Camera Deputaților nou aleasă. Această procedură se aplică chiar dacă proiectele de lege sau propunerile legislative nu au ajuns să fie supuse dezbaterii în plenul unei Camere legislative.

Per a contrario, inițiativele legislative promovate în Parlamentul care și-a încheiat mandatul, fără a fi înscrise pe ordinea de zi, chiar dacă comisia permanentă sesizată cu întocmirea unui raport, l-a întocmit și transmis biroului permanent în vederea supunerii sale spre dezbatere în plenul Camerei, nu-și mai pot continua procedura în Parlamentul nou ales, dacă nu au fost înscrise pe ordinea de zi, urmând să fie clasate și arhivate, indiferent dacă inițiator este Guvernul ori un parlamentar.

O situație specială o prezintă acele proiecte de lege sau propuneri legislative aprobate de una dintre Camere și transmise celeilalte în vederea dezbaterii și care nu au fost înscrise pe ordinea de zi a acesteia în legislatura anterioară. Potrivit art. 63 alin. (5) din Constituție și a art. 225 din Regulamentul Camerei Deputaților, rezultă că procedura legislativă pentru dezbaterea și aprobarea acestora poate fi reluată în Camera nou-aleasă, numai cu condiția ca în legislatura anterioară, inițiativa respectivă să fi fost înscrisă pe ordinea de zi a plenului Camerei respective.

Această soluție este, însă, ilogică în privința acelor inițiative care au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere ale Parlamentului. După părerea noastră, cursul procesului legislativ în privința unor astfel de proiecte de lege sau propuneri legislative, trebuie să continue în Camera nou-aleasă, chiar dacă acestea nu au fost înscrise pe ordinea de zi a Camerei al cărui mandat a încetat. În privința acestora trebuie să se exprime voința suverană a noilor deputați sau, după caz, senatori. Considerăm că art. 63 alin. (5) din Constituție și art. 225 din Regulamentul Camerei Deputaților nu au în vedere situațiile în care inițiativele legislative au fost deja aprobate de una dintre cele două Camere legislative înainte de încetarea mandatului acestora și transmise celei-

[1] În aceleași sens, a se vedea și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 167.

[2] Deși textul constituțional folosește alternativul „sau", este vorba atât de proiecte cât și de propuneri legislative.

lalte Camere spre dezbatere şi adoptare, şi care nu au fost, însă, înscrise pe ordinea de zi a acesteia înainte de încetarea mandatului.

§2. Sesiunile Camerei Deputaţilor şi Senatului

În cadrul unei legislaturi, Camera Deputaţilor şi Senatul îşi desfăşoară activitatea în sesiuni. Acestea sunt perioade de timp (prevăzute în Constituţie) în care cele două Camere îşi exercită funcţia de deliberare asupra tuturor problemelor ce le sunt supuse spre adoptare. De regulă, în afara sesiunilor, Parlamentul nu se poate reuni valabil pentru a decide potrivit atribuţiilor conferite de Constituţie[1].

În sistemul nostru constituţional, ca de altfel în majoritatea parlamentelor statelor contemporane, sesiunile pot fi ordinare şi extraordinare. În afara acestor două tipuri de sesiuni, Parlamentul României se convoacă de drept sau obligatoriu, potrivit dispoziţiilor prevăzute expres în Constituţie.

Între sesiunile ordinare şi cele extraordinare nu există nicio deosebire din punct de vedere al competenţei materiale conferite Camerelor de către constituant. Convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară înseamnă, practic, întreruperea vacanţei parlamentare dintre două sesiuni ordinare pentru motive foarte importante. Se poate spune, astfel, că în organizarea şi desfăşurarea activităţii parlamentare, sesiunea ordinară reprezintă regula, iar sesiunea extraordinară, excepţia.

În ceea ce priveşte convocarea de drept a Parlamentului, aceasta este motivată de cauze ieşite din comun, de o gravitate excepţională, când manifestarea voinţei suverane a poporului – prin intermediul parlamentului – se impune de urgenţă pentru soluţionarea unor probleme de interes naţional.

2.1. Sesiunile ordinare

Potrivit art. 66 alin. (1) din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie, iar a doua sesiune începe în luna septembrie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie. Convocarea Camerelor în sesiuni se face de preşedinţii acestora. În doctrină s-a opinat că actul de convocare este doar un mijloc procedural în lipsa căruia Parlamentul nu se poate întruni din proprie iniţiativă deoarece, pe de o parte întrunirea în sesiune a Parlamentului se face în temeiul Constituţiei, iar pe de altă parte, nu este de conceput că încălcarea unei obligaţii (cum este cea de convocare) să împiedice exercitarea unui drept, care este acela al unei autorităţi publice de a-şi exercita competenţa[2].

Argumentarea adusă de autorii citaţi este corectă când se referă la actul de convocare a Camerelor în sesiune ordinară ca la un act procedural, formal. De asemenea, suntem pe deplin de acord cu afirmaţia că neexercitarea dreptului, dar şi a obligaţiei legale de convocare nu poate să atragă după sine prorogarea *de facto* a vacanţei parlamentare.

Nu suntem, însă, de acord cu soluţia dată pe fond. Parlamentul nu se poate întruni din proprie iniţiativă decât în situaţiile prevăzute expres în Constituţie, nicio dispozi-

---

[1] A se vedea şi *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 168.

[2] Ibidem, p. 169.

ție constituțională nepermițând o asemenea procedură în cazul ipotetic evocat. Însăși logica textelor din Legea fundamentală presupune un act exterior de voință în ceea ce privește actul de convocare.

Soluția la o asemenea situație evocată ipotetic este, însă, oferită cu claritate de regulamente. Astfel, potrivit art. 34 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 34 din Regulamentul Senatului, vicepreședinții birourilor permanente îndeplinesc prin rotație, respectiv prin ordinea stabilită de biroul permanent, atribuțiile președintelui în caz de indisponibilitate sau absență a acestuia. Așadar, în absența președintelui Camerei sau în cazul indisponibilității sale, oricare dintre vicepreședinți are dreptul regulamentar să convoace Camera.

Datorită autonomiei funcționale a fiecărei Camere, convocarea acestora în sesiune ordinară se face în mod separat[1]. În ceea ce privește sesiunea ordinară, aceasta se desfășoară fără întrerupere în limitele de timp fixate în art. 66 alin. (1) din Constituție, temeiul legal al funcționării sale fiind însăși Constituția. Lucrările sesiunii nu pot fi, astfel, suspendate[2]. Ele pot fi însă întrerupte definitiv în cazul și în condițiile prevăzute de art. 89 alin. (1) din Constituție[3].

În cadrul fiecărei sesiuni ordinare, activitatea Camerelor legislative se desfășoară potrivit unei ordini de zi și a unui program de lucru stabilite săptămânal. La Camera Deputaților proiectul ordinii de zi și proiectul programului de lucru se întocmesc de biroul permanent. Proiectele de lege și propunerile legislative aflate la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se înscriu în proiectul ordinii de zi în termen de cel mult 5 zile de la primirea de către biroul permanent a raportului comisiei sesizate în fond. În cazul în care Camera Deputaților este Cameră decizională, termenul este de 7 zile. Atât proiectul ordinii de zi, cât și proiectul programului de lucru se aprobă de Comitetul liderilor grupurilor parlamentare până la sfârșitul fiecărei săptămâni de lucru a Camerei. Ordinea de zi și programul de lucru pot fi modificate cu aprobarea aceluiași organism, la cererea biroului permanent, în cazuri excepționale.

La Senat, proiectul ordinii de zi și al programului de activitate al Camerei respective se întocmesc de biroul permanent al acesteia și se aprobă de Senat cu votul majorității senatorilor prezenți.

2.2. Sesiunea extraordinară

Potrivit art. 66 alin. (2) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor. În cererea de convocare a sesiunii extraordinare se va menționa, în mod obligatoriu, ordinea de zi, precum și perioada de desfășurare a sesiunii. Nerespectarea acestor

---

[1] A se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 3/1994 privind convocarea Senatului în sesiune ordinară și Decizia Camerei Deputaților nr. 2/1994 privind convocarea acesteia în sesiune ordinară (M. Of. nr. 27 din 28 ianuarie 1994). Textul celor două decizii este identic. Decizia Camerei Deputaților nr. 2/1994 are următorul cuprins: „În temeiul art. 63 alin. (1) și (3) din Constituția României, se convoacă Camera Deputaților în prima sesiune ordinară a anului 1994 în ziua de 1 februarie 1994, ora 9,00".

[2] A se vedea, în același sens, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 170.

[3] Articolul 89 din Constituție reglementează dizolvarea Parlamentului.

două condiții de formă atrage, după sine, neluarea în considerare a cererii de către Președinte. Regulamentul conferă, în acest sens, Președintelui Camerei puterea absolută de decizie[1].

Cererea propriu-zisă de convocare a sesiunii extraordinare nu mai trebuie să îndeplinească alte condiții procedurale. Simpla formulare a cererii obligă pe Președintele Camerei respective să convoace Camera în sesiune extraordinară[2].

Ordinea de zi a sesiunii extraordinare trebuie, însă, să fie aprobată de Cameră, neaprobarea ordinii împiedicând ținerea sesiunii. În ceea ce privește majoritatea de voturi necesară pentru aprobarea ordinii de zi a sesiunii extraordinare, aceasta este majoritatea deputaților sau, după caz, a senatorilor prezenți la ședință.

Potrivit principiului autonomiei funcționale a fiecărei Camere, convocarea în sesiune extraordinară a uneia dintre ele nu atrage formal și automat și convocarea celeilalte, deși rațiuni practice, precum și întreaga logică constituțională presupun că cele două Camere nu pot exercita activitate legislativă decât împreună. De altfel, practica parlamentară indică convocarea distinctă în sesiune extraordinară a celor două Camere[3].

Considerăm că este posibilă și convocarea în sesiune extraordinară doar a unei singure Camere, cu condiția ca ordinea de zi să nu cuprindă obiective legislative care presupun concursul celeilalte camere. De pildă, ar fi posibilă, fără dificultăți procedurale, convocarea în sesiune extraordinară a unei Camere în vederea declanșării acțiunii prevăzute în art. 72 alin. (2) din Constituție. De altfel, chiar Constituția prevede că oricare dintre Camere poate fi convocată în sesiune extraordinară la cererea unei treimi din numărul membrilor acesteia.

O altă problemă ridicată în doctrina de specialitate este cea a caracterului sesiunii, în cazul prelungirii mandatului Camerei Deputaților și Senatului potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție. Într-o asemenea situație ipotetică, s-a spus că, dacă Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, el se întrunește de drept în sesiunea extraordinară[4]. Opinia formulată nu are însă nici un suport legal.

În primul rând, art. 63 alin. (1) din Constituție nu se referă la sesiune ci la legislatură. Numai aceasta poate fi prelungită peste limita de 4 ani prin lege organică, în caz de război, de asediu sau urgență.

În al doilea rând, conotația obișnuită a formulei juridice *de drept* face inutilă intervenția altei proceduri[5].

---

[1] Potrivit art. 84 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaților, Președintele acesteia nu va lua în considerare cererile pentru convocarea unei sesiuni extraordinare care nu vor conține ordinea de zi propusă și perioada de desfășurare a sesiunii.

[2] A se vedea, de pildă, Decizia Senatului nr. 2/1994 (M. Of. nr. 17 din 21 ianuarie 1994).

[3] A se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 2/1994, privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară (pentru ziua de 25 ianuarie 1994) și Decizia Camerei Deputaților nr. 1/1994 (M. Of. nr. 2 din 4 ianuarie 1994), privind convocarea Camerei Deputaților în sesiune extraordinară (pentru ziua de 4 ianuarie 1994).

[4] A se vedea, în același sens, *M. Constantinescu, I. Muraru,* op. cit., p. 170.

[5] Articolul 92 alin. (3) și art. 93 alin. (2) din Constituție se referă la convocarea de drept a Parlamentului fără a face nicio altă mențiune privind adoptarea unei legi sau o altă procedură legală suplimentară.

În al treilea rând, ideea de intervenție a unui factor extern Parlamentului în inițierea procedurii de convocare a corpului legiuitor în sesiune extraordinară este un bun comun în doctrina constituțională[1] (ne referim la originea executivă a convocării Parlamentului în sesiune extraordinară).

De altfel, practica parlamentară generală arată că sesiunile extraordinare se convoacă foarte rar[2].

În legătură cu sesiunea extraordinară se poate pune problema dacă aceasta poate fi suspendată. Constituția, precum și regulamentele Camerelor nu oferă niciun indiciu în acest sens. Principiul continuității activității legislative și de control parlamentar presupune, logic, caracterul neîntrerupt al sesiunilor, fie ele ordinare, fie extraordinare. În cazul întrunirilor de drept, încetarea situațiilor care au impus convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară are ca efect încheierea sesiunii.

Au fost însă situații în practica parlamentară când o sesiune extraordinară a fost suspendată. Astfel, sesiunea extraordinară dispusă prin Decizia nr. 5 din 30 decembrie 1993 a Camerei Deputaților a fost suspendată prin Hotărârea nr. 1 din 4 ianuarie 1994[3].

2.3. Convocarea de drept a Parlamentului

În afara sesiunilor ordinare și extraordinare, Parlamentul României se convoacă și de drept. Convocarea de drept se face în cazurile limitativ și expres prevăzute de Constituție: art. 92 alin. (3) și art. 93 alin. (2).

Un caz de „convocare obligatorie" este reglementat de art. 115 alin. (4) care prevede că în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență, având obligația de motiva urgența în cuprinsul acestora. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre dezbatere la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu". După părerea noastră, într-un asemenea caz, inițiativa convocării sesiunii extraordinare ar trebui să o aibă Președintele României, deși nu există un text constituțional în acest sens[4]. Desigur că nu poate fi refuzat dreptul biroului permanent al fiecărei Camere, precum și al deputaților sau al senatorilor de a cere întrunirea Camerelor în sesiune extraordinară, cu respectarea condiției prevăzute în art. 66 alin. (2) din Constituție. De asemenea, și convocarea Parlamentului nou ales de către Președintele României potrivit art. 63 alin. (3) din Constituție are caracter obligatoriu.

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Esmein*, Elements de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1909, p. 667-671.

[2] A se vedea *J. Bourdon*, op. cit., p. 76.

[3] Hotărârea Camerei Deputaților nr. 1 din 4 ianuarie 1994 (M. Of. nr. 2 din 4 ianuarie 1994). Motivul suspendării l-a constituit faptul că obiectul cererii formulate de inițiatorii convocării Camerei Deputaților în sesiune extraordinară – admis de Cameră – nu putea fi examinat decât după emiterea de către Curtea Constituțională a deciziei de soluționare a obiecției de neconstituționalitate formulată de un grup de deputați cu privire la Legea nr. 81/1992 de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării și garantării unor credite externe.

[4] Ne întemeiem opinia pe un argument de logică a guvernării. Astfel, în funcție de importanța unei ordonanțe de urgență, s-ar impune participarea șefului statului la ședința Guvernului în care se hotărăște emiterea ordonanței. Într-o asemenea ipoteză, declanșarea procedurii pentru convocarea sesiunii extraordinare de către Președintele României pare firească.

În doctrina constituțională s-a apreciat că și întrunirea de drept a Parlamentului este o modalitate a sesiunii extraordinare[1]. Opinia ni se pare discutabilă. Textele constituționale se referă distinct la sesiuni extraordinare și la întrunirea de drept (și obligatorie) a Parlamentului. Prin urmare, Constituantul le-a tratat ca instituții diferite.

Credem că una dintre deosebirile esențiale între sesiunile extraordinare și întrunirea de drept a Parlamentului constă în faptul că aceasta din urmă nu necesită exprimarea unui act de voință în sensul inițiativei de convocare și nici alte condiții procedurale cum ar fi stabilirea unei ordini de zi și a duratei sesiunii.

De altfel, în cursurile moderne de drept constituțional predate în Europa Occidentală sesiunile extraordinare sunt tratate separat de întrunirea de drept a Parlamentului[2].

Și prof. Ion Deleanu analizează întrunirea de drept a Parlamentului ca o modalitate distinctă față de sesiunea ordinară și cea extraordinară. În opinia acestuia, întrunirea de drept a Parlamentului – denumită „sesiune de plin drept" – nu este indicată ca atare, dar posibilitatea ei rezultă neîndoios pe calea interpretării unora dintre dispozițiile constituționale[3].

Un caz de prelungire de drept este reglementat indirect de art. 63 alin. (4) din Constituție care prevedea că mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament[4]. Textul constituțional nu face nicio referire la natura actului de convocare, nici la autoritatea publică sau la alt inițiator al procedurii prelungirii legislaturii.

§3. Ședințele Camerei Deputaților și Senatului

În perioada de timp rezervată sesiunilor, ca și în cea a întrunirii de drept sau obligatorii a Parlamentului, Camera Deputaților și Senatul își desfășoară activitatea în ședințe separate și în ședințe comune. Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședințe separate și în ședințe comune, prevede art. 65 din Constituție.

Ședința este forma organizatorică în care Senatul și Camera Deputaților dezbat în plen proiectele de lege și propunerile legislative, precum și alte probleme înscrise pe ordinea de zi. Profesorul Ion Deleanu definește ședința ca forma de constituire a Camerei în reuniune plenară[5]. În cadrul ședințelor – fie separate, fie comune – lucrările se desfășoară potrivit regulamentelor Camerelor, respectiv, regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere.

Constituția prevede, de asemenea, că Senatul și Camera Deputaților adoptă în mod valabil legi, hotărâri și moțiuni în prezența majorității membrilor acestora. Această dispoziție fixează cvorumul legal de ședință. Dacă cvorumul nu este întrunit, Camera Deputaților și Senatul nu poate adopta în mod valabil actele menționate. Aceasta nu

---

[1] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 171.

[2] A se vedea, în acest sens: *A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1968, p. 781, 782; *M. Prelot, J. Boulouis*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Dalloz, Paris, 1980, p. 807-809; *P. Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, Ed. Masson, Paris, 1983, p. 456, 457.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 165, 166.

[4] Ibidem, p. 164.

[5] Ibidem, p. 167.

împiedică însă dezbaterea generală a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative și aprobarea acestora pe articole, inclusiv a amendamentelor propuse de parlamentari sau de Guvern.

Cvorumul legal (reglementat în art. 67 din Constituție) nu trebuie confundat cu majoritatea de voturi cerută pentru adoptarea legilor și a celorlalte acte supuse Parlamentului sau Camerelor separate spre adoptare (reglementată în art. 76 din Constituție). În accepțiunea Constituantului, cvorumul legal reprezintă numărul minim de deputați, respectiv, senatori a căror prezență este absolut necesară la ședințele Camerei Deputaților și Senatului pentru ca acestea să adopte în mod valabil cele trei categorii de acte prevăzute de art. 67 din Constituție[1].

Este interesant de observat că, față de prevederile constituționale care impun cerința prezenței minime a parlamentarilor la ședințele Camerelor în care se adoptă legi, hotărâri și moțiuni – ca o condiție a valabilității adoptării lor – Regulamentul Senatului și cel al Camerei Deputaților nu mai prevăd cerința cvorumului legal la toate lucrările acestora. Astfel, art. 121 din Regulamentul Senatului prevede că acesta lucrează legal în prezența majorității senatorilor. În art. 144 din Regulamentul Camerei Deputaților se prevede că întrunirea cvorumului este necesară numai la votul pentru adoptarea legii în ansamblul ei, precum și atunci când se supune la vot respingerea unei inițiative legislative. Limitarea întrunirii cvorumului constituțional la anumite lucrări ale Camerelor, este rezultatul voinței politice a parlamentarilor, opțiunea lor încadrându-se în autonomia regulamentară și funcțională conferită de Constituție. Între art. 67 din Constituție și cele două dispoziții regulamentare invocate mai sus nu există nicio contradicție. Articolul 67 din Constituție stabilește o regulă generală, care este reluată, în condițiile arătate de Regulamentele Senatului și Camerei Deputaților și la alte acte și probleme asupra cărora deliberează. Textele regulamentare ar contraveni Constituției dacă ar stabili un alt cvorum pentru adoptarea actelor juridice la care se referă art. 67 sau ar exclude adoptarea oricăruia dintre ele de la cerințele cvorumului stabilit pe cale constituțională.

În timpul ședințelor, liderii grupurilor parlamentare pot cere Președintelui Camerei Deputaților verificarea cvorumului, dar numai la ședințele de vot final Regulamentul Senatului prevede că înainte de votare președinții grupurilor parlamentare pot cere Președintelui Senatului verificarea întrunirii cvorumului.

În ceea ce privește decizia de suspendare a lucrărilor Camerei, dacă în urma verificării cvorumului se constată că acesta nu este întrunit, Președintele este obligat să recurgă la ea pentru a nu încălca art. 67 din Constituție. În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, cei doi Președinți suspendă ședința și anunță ziua și ora la care lucrările Camerei respective vor fi reluate.

Potrivit autonomiei funcționale de care beneficiază, fiecare Cameră lucrează de regulă în ședințe separate, urmând să se întrunească în ședințe comune în cazurile expres prevăzute de Constituție și de Regulamentul ședințelor comune.

Regulamentele Camerelor cuprind o serie de dispoziții care asigură buna desfășurare a ședințelor fie în plen, fie în comisii și grupuri parlamentare. Aceste dispoziții se

---

[1] A se vedea și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 107. Autorii citați definesc cvorumul ca reprezentând numărul minim de parlamentari în prezența cărora Camera se poate întruni și lucra legal.

referă la programarea zilelor în care au loc dezbaterile în plen (de regulă zilele de luni, marți și joi ale fiecărei săptămâni, ziua de miercuri fiind consacrată activității în comisii iar cea de vineri rezervată activității parlamentarilor în circumscripțiile electorale în care au fost aleși), la deschiderea și prezidarea ședințelor, la ordinea înscrierilor la cuvânt, anunțarea cvorumului, menținerea ordinii în timpul dezbaterilor și respectarea regulamentului, durata luărilor de cuvânt etc.

Atât ședințele separate ale Camerei Deputaților și Senatului cât și ședințele comune ale acestora sunt, de regulă, publice[1]. Regulamentele prevăd, însă, că la cererea președintelui sau a unui grup parlamentar (la Senat, la cererea a cel puțin 20 de senatori) se hotărăște cu votul majorității parlamentarilor prezenți ca anumite ședințe să fie secrete. O dispoziție similară se găsește și în art. 19 din Regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere.

Regulamentele permit ca la ședințele publice să participe diplomați, reprezentanți ai presei, radioului și televiziunii, precum și alți invitați (inclusiv cetățeni care nu participă, deci, într-o calitate oficială), pe baza acreditării sau a invitației emise de secretarii generali ai aparatului celor două Camere, în condițiile stabilite de birourile permanente și în limita locurilor disponibile.

Membrii Guvernului au acces la lucrările Camerelor iar dacă li se solicită participarea, prezența lor este obligatorie.

„Ședințele Camerelor sunt publice, spunea prof. Constantin Dissescu, pentru ca întreaga națiune să cunoască mersul legislaturii, să poată controla pe aleși în exercițiul mandatului lor, să-și formeze convingerea despre conduita și aptitudinile lor, în vederea viitoarelor alegeri"[2].

Săptămânal, Biroul permanent al fiecărei Camere întocmește proiectul ordinii de zi și al programului de lucru al Camerei respective pentru săptămâna care urmează. Cele două proiecte sunt difuzate după aprobare deputaților, respectiv, senatorilor. În vederea întocmirii proiectului ordinii de zi, regulamentele prevăd că materialele ce se supun Camerei Deputaților și Senatului – altele decât proiectele de legi sau propunerile legislative – se transmit biroului permanent (pentru a fi înscrise pe ordinea de zi) de regulă, cu cel puțin 2 zile înainte de ședința Comitetului liderilor grupurilor parlamentare, iar în cazul Senatului de ședința biroului permanent al acestuia. În proiectul ordinii de zi se va înscrie cu prioritate, la data solicitată, mesajul și cererile adresate de către Președintele României.

Proiectul ordinii de zi poate cuprinde proiecte de legi, propuneri legislative, proiecte de hotărâri, precum și, după caz, întrebări, interpelări, petiții sau alte probleme propuse de Guvern, biroul permanent ori deputați, respectiv, senatori.

Ordinea de zi poate fi modificată numai la cererea biroului permanent, a unui grup parlamentar sau a unei comisii senatoriale pentru motive bine întemeiate și urgente, iar la Camera Deputaților, la cererea biroului permanent în cazuri excepționale cu aprobarea Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

---

[1] Conform art. 139 din Regulamentul Camerei Deputaților, art. 116 din Regulamentul Senatului și art. 19 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

[2] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1915, p. 704.

Stabilirea ordinii de zi săptămânale are o importanță deosebită pentru eficiența activității parlamentare. Cum în Parlament interesele politice sunt contradictorii, stabilirea unei ordini de zi echitabile din punct de vedere al propunerilor prezentate de grupuri, ca și de Guvern, este o cerință esențială. De aceea, atât întocmirea proiectului ordinii, cât și aprobarea lui reprezintă rezultatul unor negocieri politice.

Dacă regula o constituie ședințele separate – ca efect al bicameralismului – ședințele comune sunt excepții de la regulă. Articolul 65 alin. (2) din Constituție stabilește câteva situații când, în mod obligatoriu Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședință comună. Constituția face, în acest sens, trimitere la:

a) primirea mesajului Președintelui României;

b) aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) declararea mobilizării totale sau parțiale;

d) declararea stării de război;

e) suspendarea sau încetarea ostilităților militare;

f) aprobarea strategiei naționale de apărare a țării;

g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării;

h) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestora;

i) numirea Avocatului Poporului;

j) stabilirea statutului deputaților și senatorilor;

k) îndeplinirea altor atribuții care, potrivit Constituției sau regulamentului, se exercită în ședință comună.

În afară de cazurile prevăzute în Constituție, Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că acestea se reunesc, printre altele, pentru:

a) dezbaterea textelor legislative aflate în divergență ca urmare a neajungerii la un acord în comisia de mediere sau a neaprobării, în tot sau în parte, a raportului comisiei de mediere de către una din Camere, precum și adoptarea unui text definitiv în problemele divergente;

b) reexaminarea Legii bugetului de stat și a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;

c) adoptarea proiectelor sau propunerilor de revizuire a Constituției în cazul în care, prin procedura de mediere, Camerele nu ajung la un acord;

d) depunerea jurământului de către Președintele României;

e) punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare;

f) suspendarea din funcție a Președintelui României sau a persoanei care asigură interimatul în exercitarea acestei funcții, în cazul în care a săvârșit fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției;

g) încuviințarea stării de asediu sau a stării de urgență, în întreaga țară ori în unele localități, instituită de Președintele României;

h) dezbaterea programului și a listei Guvernului și acordarea votului de încredere;

i) retragerea încrederii acordate Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură;

j) desfăşurarea procedurii privitoare la angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege;

k) numirea membrilor Curţii de Conturi [art. 140 alin. (4) din Constituţie];

l) adoptarea unor declaraţii, mesaje sau a altor acte cu caracter exclusiv politic;

m) proclamarea rezultatelor referendumului naţional.

Convocarea Camerelor în şedinţă comună se face de preşedinţii acestora de comun acord. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, convocarea în şedinţă comună se face de drept în cazurile prevăzute la art. 92 alin. (3) şi (4) şi art. 93 alin. (2) din Constituţie.

Proiectul ordinii de zi a şedinţelor comune se adoptă de către cele două birouri permanente, care se convoacă pentru acest scop de preşedinţii acestora. De asemenea, birourile permanente stabilesc data şi locul desfăşurării şedinţelor comune şi asigură buna desfăşurare a şedinţei comune. Lucrările şedinţelor comune ale birourilor permanente sunt conduse, prin rotaţie, de preşedinţii acestora sau, în absenţa lor, de către unul dintre vicepreşedinţi. La şedinţele comune ale birourilor participă, la invitaţia acestora, câte un reprezentant al grupurilor parlamentare, precum şi alte persoane a căror prezenţă este utilă pentru discutarea problemelor aflate în dezbatere.

Proiectele de legi se înscriu pe ordinea de zi în cel mult 10 zile de la primirea raportului comun al comisiilor parlamentare sesizate în fond. La solicitarea Preşedintelui României, prezentarea şi dezbaterea mesajelor adresate Parlamentului se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi sau, după caz, la data solicitată.

Proiectul ordinii de zi este supus aprobării Parlamentului în ziua stabilită pentru şedinţa comună. Ordinea de zi se adoptă cu votul deschis a cel puţin jumătate plus unu din numărul deputaţilor şi senatorilor prezenţi. În mod excepţional, în orice şedinţă comună preşedinţii Camerelor pot propune modificarea ordinii de zi la cerere, pentru motive temeinice, a unuia dintre birourile permanente sau a unui grup parlamentar din oricare Cameră, ori după caz, la cererea Guvernului. Modificarea ordinii de zi se supune aprobării Parlamentului, pentru aprobare fiind necesară aceeaşi majoritate de voturi cerută pentru adoptarea ei.

În ceea ce priveşte efectuarea lucrărilor pregătitoare în vederea deliberării în şedinţe comune, dispoziţiile cuprinse în regulamentul acestora nu diferă esenţial de cele cuprinse în regulamentul fiecărei Camere.

Lucrările şedinţelor comune sunt conduse alternativ de Preşedintele Camerei Deputaţilor şi de Preşedintele Senatului asistaţi de doi secretari, câte unul de la fiecare Cameră. Preşedintele care conduce şedinţa comună este obligat să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal şi să anunţe ordinea de zi. În timpul şedinţelor, preşedinţii grupurilor parlamentare pot cere preşedintelui şedinţei comune verificarea întrunirii cvorumului. Regulamentul şedinţelor comune prevede că preşedintele care prezidează şedinţa comună este obligat să precizeze dacă este întrunit cvorumul legal.[1]

În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, preşedintele suspendă şedinţa şi arată ziua şi ora de reluare a lucrărilor.

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45/1994.

Secțiunea a VI-a. Funcțiile Parlamentului României

§1. Considerații generale privind funcțiile Parlamentului

Distincția sau chiar separația între funcțiile Parlamentului nu poate fi extrem de riguroasă. Sunt activități ale Parlamentului care nu pot fi încadrate cu ușurință într-una dintre funcțiile forului legislativ. Astfel, delegarea legislativă apare mai curând ca o excepție de la funcția legislativă, și, în același timp are legătură cu funcția de control parlamentar, de vreme ce în legea de abilitare a Guvernului se poate prevedea că ordonanțele guvernamentale se supun aprobării Parlamentului.

„Parlamentul are misiunea de a face legi și de a controla puterea executivă"[1]. Această concluzie privind funcțiile principale ale oricărei Adunări Reprezentative, formulată la începutul secolului trecut de prof. Dissescu, își păstrează pe deplin actualitatea. Tot prof. Dissescu releva legitimitatea – valabilă și astăzi – a funcției legislative și a celei de control a Parlamentului. Astfel, el considera pe drept cuvânt că „Reprezentanța națională e organul prin care societatea își manifestă voința sa"[2]. Însuși procesul istoric de apariție a Parlamentului și rolul său în organizarea politică modernă a statelor sunt legate de cele două funcții: de a îmbrăca voința națiunii într-o haină juridică și de a controla în numele națiunii pe cei ce guvernează, sancționându-i prin retragerea învestiturii dacă nu își respectă programul electoral.

Articolul 61 alin. (1) din Constituția României dă expresie cu o clară limpezime dublului rol al Parlamentului și, totodată, legitimității exercitării acestui rol principal: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării".

În doctrina constituțională recentă din țara noastră se consideră că funcțiile parlamentului sunt funcții de conducere, deliberative[3] și că se poate vorbi chiar de o funcție deliberativă a Parlamentului[4]. În legătură cu aceeași problemă, și în lumina unor opinii privind rolul deliberativ al Reprezentanței Naționale, exprimate în alte țări, se consideră că aceasta ar trebui desemnată prin expresia „puterea deliberativă"[5].

Motivația principală a acestor opinii constă în faptul că atribuția sau competența generală a Parlamentului este aceea de a delibera asupra problemelor politice ale națiunii[6]. Din acest punct de vedere, „puterea deliberativă" sau „funcția deliberativă" a Parlamentului exprimă un adevăr de necontestat: orice Parlament are misiunea de a delibera, adică de a examina o problemă și a lua, pe această bază, o anumită decizie.

Prin urmare, noile conotații ale funcțiilor tradiționale ale Parlamentelor[7] nu schimbă, în esență, conținutul acestora, dar au meritul de a atrage atenția asupra res-

---

[1] *C.G. Dissescu*, Dreptul constituțional, București, 1915, p. 703.

[2] Ibidem, p. 690.

[3] *I. Muraru*, op. cit., p. 97.

[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 184.

[5] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 133.

[6] Ibidem, p. 132.

[7] Sunt considerate funcții tradiționale ale Parlamentului: funcția de votare a legilor; funcția financiară; funcția de control a executivului; funcția judiciară (a se vedea *C. Debbasch, J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Economica, Paris, 1983, p. 131). Alți autori consideră că Parlamentul are funcția de informare, func-

ponsabilității politice a aleşilor naţiunii. De altfel, s-a precizat că funcţia deliberativă nu se identifică cu funcţia legislativă, prima având o sferă mai largă iar cea de a doua fiind o componentă a celei dintâi[1].

Din punctele de vedere exprimate rezultă că funcţia deliberativă acoperă, practic, orice activitate a Parlamentului sau a Camerelor, deci nu numai activitatea legislativă, ci şi cea de control, ca şi alte misiuni cu un caracter parlamentar. Altfel spus: „tot ce întreprinde Parlamentul este rezultatul unei deliberări"

Deşi optează pentru sintagma „putere deliberativă" ca fiind mai expresivă decât expresia încetăţenită „puterea legislativă", prof. Ioan Muraru consideră că Parlamentul României exercită următoarele funcţii:

a) funcţia legislativă, constând în adoptarea legilor;

b) stabilirea direcţiilor principale ale activităţii social-economice;

c) alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorităţi statale;

d) controlul parlamentar;

e) conducerea în politica externă;

f) organizarea şi funcţionarea proprie[2].

Profesorul Ion Deleanu clasifică funcţiile Parlamentului în:

a) reprezentarea;

b) recrutarea personalului guvernamental şi a altor persoane care urmează să îndeplinească unele prerogative publice;

c) determinarea cadrului general al politicii externe;

d) declanşarea procedurii judiciare faţă de anumite persoane;

e) informarea;

f) controlul;

g) deliberarea[3].

Însuşindu-ne opinia prof. Deleanu că „orice încercare de identificare şi de partajare a funcţiilor Parlamentului este o convenţie cu tine însuţi, discutabilă şi cenzurabilă", nu dorim să comentăm clasificările făcute în recentele cursuri româneşti de drept constituţional, ci doar să propunem propria clasificare care se înscrie în delimitarea tradiţională a funcţiilor Parlamentului. Ne referim, în acest sens, la:

a) funcţia legislativă;

b) funcţia de informare;

c) funcţia de control asupra Executivului;

ţia de control şi funcţia de legiferare (a se vedea *J. Gicquel, A. Hauriou*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 873). În doctrina constituţională americană sunt considerate funcţii ale Congresului: funcţia legislativă; funcţia de control a Executivului; funcţia de aprobare a bugetului federal; funcţia de reprezentare a poporului; funcţia de avizare şi aprobare a numirilor în funcţii publice şi a actelor internaţionale încheiate de Administraţie (*A.L. Clem*, Congress. Powers. Processes and Politics, Brooks Cole Publishing Company, California, 1989, p. 6).

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 184.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 99. Această clasificare a funcţiilor Parlamentului este reiterată de *I. Muraru şi M. Constantinescu*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, Bucureşti, 1994, p. 134.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 170.

d) funcția de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorități publice.

Menționăm doar că cele trei clasificări, deși sunt diferite în parte din punct de vedere al formulării, acoperă în întregime activitatea complexă, legislativă și politică, a Parlamentului României. Oricum, activitatea Parlamentului fiind unitară, nu se poate separa componenta legislativă de cea politică, funcția de legiferare de funcția de control etc. Toate funcțiile Parlamentului, indiferent de numărul și conținutul conferit fiecăreia, se întrepătrund și exprimă în modalități distincte rolul său de organ reprezentativ suprem al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării.

Se mai impun discutate unele aspecte legate de funcțiile Parlamentului. Primul dintre ele, privește o așa numită funcție de determinare a cadrului general al politicii externe[1] sau de conducere în politica externă[2], iar al doilea, controlul exercitat prin Avocatul Poporului[3]. De asemenea, în literatura de specialitate mai este analizată funcția de organizare internă[4].

În ceea ce ne privește, considerăm că Parlamentul nu este abilitat expres cu atribuții de „determinare a cadrului general" sau cu „conducere" în politica externă. Este adevărat că Parlamentul ratifică acorduri, tratate, convenții și alte acte internaționale negociate de Guvern și semnate de Șeful statului sau la nivel guvernamental, dar aceste activități nu sunt de natură a imprima direcții generale de politică externă. Mai degrabă, ele apar ca o verificare și confirmare – în cazul ratificării – a unor acțiuni internaționale ale Executivului, putând fi încadrate în funcția generală de control al Parlamentului asupra Executivului.

În teoria și practica constituțională modernă este de notorietate că stabilirea cadrului general al politicii externe și responsabilitatea pentru înfăptuirea acestuia revine Guvernului. De altfel, și art. 102 alin. (1) din Constituție subliniază că Guvernul asigură realizarea politicii externe a țării.

Autorii care susțin existența acestei funcții a Parlamentului se bazează pe atribuțiile exclusive ale acestuia privind ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale, declararea stării de război, suspendarea sau încetarea ostilităților militare[5]. La argumentele folosite de autori se mai poate adăuga art. 59 pct. 13 din Regulamentul Camerei Deputaților, care fixează competența Comisiei permanente de politică externă. Este fără nicio îndoială că atribuțiile menționate au o mare importanță pentru stabilirea unor direcții ale politicii externe a României, dar acestea sunt acte de aprobare sau încuviințare a unor acte ale Executivului care deține rolul decisiv în acest domeniu. De altfel, în art. 59 pct. 13 din Regulamentul Camerei Deputaților, se atribuie Comisiei permanente de specialitate a Camerei competențe privind „probleme și programe de politică externă a României".

Referitor la funcția de organizare internă, este adevărat că cele două Camere beneficiază de autonomie organizatorică și funcțională având dreptul să se organizeze și să funcționeze de sine stătător – în limitele prescripțiilor constituționale – să-și stabilească bugetul, să-și organizeze serviciile, inclusiv poliția ș.a. Asemenea atribuții

---

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 170.

[2] A se vedea, în acest sens, *I. Muraru*, op. cit., p. 111.

[3] Ibidem, p. 109-111.

[4] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 149.

[5] Ibidem.

exercitate la nivelul fiecărei Camere sunt completate prin Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului. După părerea noastră, însă, atribuţiile cuprinse în această funcţie au un caracter preponderent tehnic, nu înglobează o voinţă politică de natură a exercita propriu-zis puterea, ci de a pregăti cadrul general de exercitare a unei asemenea puteri.

Considerăm că ceea ce conferă specificitate Parlamentului, este capacitatea acestuia de a instrumenta într-o manieră directă, primară, atribuţii de putere. Dacă se acceptă acest punct de vedere, este firesc să nu se reţină existenţa unei funcţii de organizare internă a Parlamentului, ci doar a unor atribuţii de o asemenea natură.

De altfel, nici nu ar fi de interes să se cuprindă într-o anumită funcţie orice fel de activitate desfăşurată sub cupola Parlamentului, ci doar acele activităţi strict specializate, prin intermediul cărora se exercită reprezentarea supremă a poporului român şi funcţia de legiferare.

§2. Funcţia legislativă

2.1. Domeniul legii

Prin funcţie legislativă se înţelege aptitudinea sau împuternicirea acordată Parlamentului prin Constituţie de a vota legi. Temeiul constituţional al funcţiei legislative a Parlamentului îl constituie, într-un sens restrâns, teza finală a art. 61 alin. (1) din Constituţia României: Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării". Într-un sens larg, temeiul constituţional este întreg alin. (1) al art. 61, întrucât Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, este pe deplin legitim să fie unica autoritate legiuitoare a ţării.

Cum Parlamentul nu adoptă numai legi, ci şi moţiuni, hotărâri, precum şi diferite acte politice, funcţia legislativă se circumscrie exclusiv la votarea legilor, adoptarea celorlalte acte făcând obiectul altor funcţii.

Deşi Constituţia conferă Parlamentului calitatea exclusivă şi unică de autoritate legiuitoare, acesta colaborează direct cu puterea executivă şi chiar cu cetăţenii în exercitarea funcţiei respective. Modalităţile concrete de colaborare vizează iniţiativa legislativă, inclusiv iniţiativa revizuirii Constituţiei, dreptul Guvernului de a prezenta amendamente motivate în scris, care se transmit biroului permanent înainte de dezbaterea proiectului sau a propunerii legislative în plen, dreptul de veto al Preşedintelui României, promulgarea legilor adoptate de Camere şi referendumul. Totodată, în cazurile expres prevăzute de Constituţie, Parlamentul poate abilita Guvernul să emită ordonanţe care cuprind norme cu putere de lege (ordinară).

În principiu, Legiuitorul constituant nu a rezervat Parlamentului un domeniu anume al legii, singura precizare în legătură cu sfera de cuprindere a legii fiind art. 73 care stabileşte cele trei categorii de legi ce pot fi adoptate de Parlament: legi constituţionale; legi organice şi legi ordinare.

Revizuirea în 2003 a Constituţiei a avut ca rezultat, între altele, apariţia în cadrul sistemului de drept a unei noi categorii de legi care se adaugă celor la care face referire art. 73 din Legea fundamentală. Astfel, art. 148 alin. (1) din Constituţie prevede că aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene care au ca obiect de

reglementare transferarea de către statul român a unor atribuții suverane ale acestuia către instituțiile comunitare, precum și exercitarea împreună cu celelalte state ale Uniunii Europene a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată de cele două Camere legislative reunite în ședință comună. Întrucât asemenea legi urmează să fie adoptate cu o majoritate calificată de două treimi din numărul deputaților și senatorilor, iar obiectul lor de reglementare nu se regăsește în conținutul art. 73 alin. (3) din Constituție, rezultă că acestea au caracterul unei legi speciale, al cărui domeniu îl reprezintă integrarea europeană. În această categorie sunt cuprinse, potrivit art. 149 din Constituție, și legile privind aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord.

Practic, orice relații sociale pot fi reglementate prin lege dacă există voința politică în acest sens. În ceea ce privește Guvernul, Constituția face o delimitare între legea organică și ordonanță, dar asimilează legii, din punct de vedere al forței sale juridice, ordonanțele. De asemenea, se rezervă un domeniu de reglementare pentru hotărârile Guvernului în art. 108 alin. (2) din Constituție care prevede că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor[1]. Din acest punct de vedere se impune o precizare: întotdeauna Guvernul va ține să reglementeze, în baza legii, relațiile sociale care se formează în domeniul executării legii respective. Nimic nu va împiedica însă Parlamentul să reglementeze și aceste relații, votând o lege cu foarte multe detalii legate de executarea ei, îngustând astfel sfera de intervenție a Executivului. Cu toate acestea, există totuși o cutumă respectată atât de Parlament, cât și de Guvern, ca anumite materii să fie reglementate prin acte ale Executivului[2].

Există însă domenii ale vieții sociale care pot fi reglementate numai prin lege. Constituția face referire expresă la ele. Astfel, de pildă, impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului se stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc prin lege [art. 139 alin. (1)], incompatibilitățile calității de membru al Guvernului – în afara celor prevăzute de Constituție – se stabilesc prin lege organică [art. 105 alin. (2)], responsabilitatea ministerială se reglementează prin lege [art. 109 alin. (3)], înființarea autorităților administrative autonome se poate realiza numai prin lege organică [art. 117 alin. (3)] etc. Atunci când Constituția rezervă domeniului de reglementare a legii o anumită sferă a relațiilor sociale, aceasta însemnă că relațiile sociale respective pot fi reglementate numai prin lege, indiferent care ar fi caracterul acesteia – lege constituțională, lege organică sau lege ordinară –, sau printr-un alt act normativ având forța juridică a unei legi. Ne referim, în acest sens, la ordonanța guvernamentală.

---

[1] Curtea Constituțională a statuat că noțiunea de organizare a executării legii din cuprinsul art. 108 alin. (2) al Constituției are un sens mai larg decât cel privind aplicarea legii, și anume, prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 51 din 12 februarie 2004 (M. Of. nr. 186 din 3 martie 2004)].

De asemenea, nimic nu împiedică, ca prin hotărâre de Guvern să se pună în aplicare și ordonanțe ale Guvernului, întrucât acestea cuprind norme cu putere de lege.

[2] De pildă, instituțiile de cultură (Biblioteca Națională, Muzeul Național de Artă al României ș.a. aflate în subordinea Ministerului Culturii) sunt reglementate prin acte normative emise de Guvern.

De regulă, autoritățile publice învestite cu putere de legiferare și, respectiv, de reglementare (adică Parlamentul și Guvernul) nu își depășesc sfera de competență respectând reciproc autonomia stabilită prin Constituție sau dedusă din cutumă.

Cât privește interferența puterii legislative cu puterea executivă, în practica legislativă s-au întâlnit situații când Parlamentul a hotărât printr-o lege că, într-un anumit termen, Guvernul este obligat să prezinte forului legislativ spre dezbatere și adoptare un proiect de lege pentru reglementarea unui anumit domeniu de activitate. În legătură cu obligarea de către Parlament a Guvernului de a elabora și supune forului legislativ spre adoptare un proiect de lege, s-a susținut că o asemenea obligare ar fi neconstituțională întrucât ar încălca libertatea de exercitare de către Guvern a dreptului său de inițiativă legislativă prevăzut în art. 74 din Constituție. Curtea Constituțională a respins această obiecție, precizând că printr-un asemenea demers, Parlamentul a instituit doar o obligație a Guvernului și nu a prefigurat conținutul viitorului proiect de lege.[1]

Constituția a prevăzut indirect o interdicție de legiferare, limitând în acest fel puterea legislativă a Parlamentului, atunci când acesta este învestit cu putere constituantă derivată. Menționăm, în acest sens, dispozițiile art. 152 alin. (2) din Constituție, care interzic expres revizuirea unor texte ale Constituției. Este vorba de acele texte privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială. La această interdicție se mai adaugă una: Parlamentul nu poate să revizuiască vreun text constituțional care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. O discuție specială se impune în legătură cu intervenția Parlamentului de a revizui dispozițiile constituționale privind independența justiției. Constituția se referă expres la independența justiției în trei texte. Astfel, art. 124 alin. (3) din Constituție prevede că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Potrivit unui alt text al Constituției, [art. 133 alin. (1)] „Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției". La acest ultim text poate fi conexat art. 134 alin. (4) din Constituție privind rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției. Cele trei texte constituționale comportă o precizare referitoare la interpretarea lor. Într-o interpretare restrictivă, Parlamentul nu are dreptul să revizuiască formal textele menționate.

În ceea ce ne privește, susținem extinderea interpretării textului constituțional, în sensul că Parlamentului îi este interzis să adopte o lege care ar revizui implicit dispozițiile constituționale referitoare la independența justiției, indiferent care ar fi autoritatea publică căreia i-ar reveni atribuția de a realiza actul de justiție[2]. Dacă Parlamentul ar adopta o lege specială sau ar aproba o ordonanță a Guvernului, prin care s-ar aduce atingere principiului independenței justiției, am fi în situația unei revizuiri implicite a Constituției, ceea ce ar contraveni art. 152 alin. (2) din textul acesteia. Într-o asemenea ipoteză, Curtea Constituțională ar fi competentă să se pronunțe în cazul în care ar fi sesizată asupra constituționalității textului respectiv[3].

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 6/1992 (M. Of. nr. 48 din 4 martie 1993).

[2] Același raționament teoretic ar urma să se aplice în privința pluralismului politic, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor

[3] Importanța particulară a dispozițiilor invocate de art. 152 alin. (2) din Constituție ar justifica, după părerea noastră, competența Curții Constituționale de a se sesiza din oficiu asupra legilor prin care acestea ar fi revizuite implicit.

2.2. Etapele procedurii legislative

Funcția legislativă a Parlamentului se exercită, potrivit regulamentului propriu, de cele două Camere, atât în ședințe separate, cât și în ședințe comune, dacă Constituția sau regulamentul ședințelor comune prevăd astfel. Procedura legislativă este aceeași în ambele Camere ale Parlamentului și este reglementată de Constituție și regulamentele parlamentare. Principalele etape ale procedurii sunt:

a) inițiativa legislativă;

b) examinarea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative în comisiile parlamentare;

c) dezbaterea în plenul fiecărei Camere;

d) votarea;

e) medierea[1];

f) promulgarea.

Aceste etape sunt clasice pentru derularea procesului legislativ, fiecare stat adoptând modificări nesemnificative de procedură în cadrul unei etape sau alteia, ori modificând unele condiții de desfășurare propriu-zisă a acestora. De remarcat este faptul că toate categoriile de legi susceptibile de a fi adoptate de Parlament, trebuie să parcurgă toate etapele menționate.

Pornindu-se de la cele trei categorii de legi pe care Parlamentul României este abilitat să le adopte, în doctrină s-a făcut o demarcație între două tipuri de proceduri legislative: o procedură legislativă obișnuită sau normală și o procedură legislativă excepțională, specifică și derogatorie[2]. În aceeași concepție, procedura de adoptare a unei legi comportă două faze distincte: o fază preliminară (elaborarea proiectului sau propunerii; depunerea acestora și dezbaterea lor în comisii) și o fază de dezbatere și decizii exclusiv în Camerele Parlamentului[3]. Se poate observa cu ușurință că nu există nicio deosebire între etapele procedurii legislative enunțate mai sus și cele prezentate în alte lucrări.

2.3. Inițiativa legislativă

La Camera Deputaților și la Senat, inițiativa legislativă aparține Guvernului, deputaților, senatorilor, precum și unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul de inițiativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul inițiativei populare[4]. Inițiativa legislativă cetățenească recunoscută de art. 74 alin. (1) și art. 150 din Constituție, nu reprezintă în sine un drept cetățenesc ci o formă de exprimare a suveranității naționale. Articolul 2 alin. (1) din Constituție proclamă titularul suveranității naționale și cele două modalități de exercitare a acesteia, și anume, pe cale reprezentativă și în mod direct prin referendum. În sensul normativ al art. 2

---

[1] Medierea nu este o etapă obligatorie.

[2] *I. Deleanu*, op. cit., p. 190.

[3] Ibidem.

[4] A se vedea Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată (M. Of. nr. 516 din 8 mai 1999).

din Constituție, a exercita suveranitatea însemnă dreptul Parlamentului de a legifera, precum și dreptul corpului electoral de a fi consultat direct și de a-și exprima voința suverană cu privire la revizuirea Constituției, demiterea Președintelui României sau cu privire la probleme de interes național. Constituția recunoaște, totodată, dreptul cetățenilor de a înainta Parlamentului propuneri legislative, în considerarea calității acestora de titulari ai suveranității naționale. Exercitând dreptul de inițiativă legislativă, cetățenii nu se comportă însă ca un „grup", în accepțiunea art. 2 alin. (2) din Constituție. Legea fundamentală recunoaște exclusiv două modalități constituționale de exercitare a suveranității: prin reprezentanți aleși și prin referendum. Totodată, Constituția interzice exercitarea suveranității în nume propriu.

În afară de dreptul de inițiativă legislativă, Constituția ar putea să prevadă și alte modalități democratice de exprimare a voinței politice populare, una dintre acestea fiind, de pildă, dreptul unui anumit segment numeric al corpului electoral de a propune corpurilor legislative spre dezbatere diferite aspecte ale vieții sociale de interes general, cum ar fi, de pildă, conținutul manualelor alternative de literatură română sau de istorie a românilor, situația persoanelor fără adăpost, abandonul școlar, rezultatele obținute la simularea examenelor de bacalaureat, ori propunerile avansate de anumite organizații referitoare la acordarea autonomiei pe criterii etnice ș.a.

În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei competente proiecte de legi, iar deputații și senatorii pot prezenta propuneri legislative. În principiu, membrii celor două Camere legislative au o libertate deplină în stabilirea conținutului inițiativei legislative, fiind obligați doar să respecte domeniul legii și normele în materie de tehnică legislativă. Aceeași libertate funcționează și în ceea ce privește amendamentele pe care deputații și senatorii ar intenționa să le depună pe marginea unui alt proiect legislativ. Într-un singur caz, dreptul de inițiativă legislativă al parlamentarilor – deputați și senatori – a fost limitat *ab initio*, în sensul că propunerile legislative (amendamentele) ale acestora făcute la propunerea de revizuire a Constituției în 2003, au fost respinse dacă nu s-au referit la domeniile și obiectivele de revizuire stabilite anterior prin acordul politic al partidelor parlamentare. O asemenea îngrădire excede dispozițiilor și spiritului Constituției și chiar raționalității oricărui act de revizuire a unui text constituțional. În fond, opera de revizuire a Constituției implică un efort integral de examinare a adaptabilității acesteia la dinamica vieții sociale, din care ar trebui excluse negocierile conjuncturale ale partidelor politice[1].

În literatura de specialitate s-au formulat diferite comentarii în legătură cu distincția între proiectele de legi și propunerile legislative[2]. Între cele două tipuri de inițiative legislative există și asemănări și deosebiri, asupra cărora nu ne referim aici, ele fiind analizate în alte părți ale lucrării de față. Subliniem doar faptul că propunerile legislative inițiate de parlamentari și cetățeni sunt forme instituționale de exprimare a suveranității naționale, ele fiind acte de voință politică exprimată în mod direct de cetățeni și pe o cale reprezentativă de către deputați și senatori. Spre deosebire de propunerile

[1] A se vedea, în același sens, *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, R.D.P. nr. 2/2003.

[2] A se vedea, în acest sens: *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, p. 110; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale de drept românesc și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 672.

legislative, proiectele de lege sunt instrumente cu conținut normativ prin intermediul cărora Guvernul intenționează să-și realizeze diverse obiective cuprinse în programul său de guvernare, cu sprijinul majorității parlamentare care îl susține.

Propunerile legislative sunt înaintate Biroului permanent al Camerei competente individual sau colectiv. Subiecții de inițiativă legislativă parlamentară nu pot fi decât deputații și senatorii. Această calitate nu o pot avea comisiile permanente și nici măcar cele speciale, înființate pentru elaborarea unei propuneri legislative complexe.

Între proiecte de lege și propunerile legislative nu există nicio deosebire, formulările diferite folosite având scopul să desemneze inițiatorul. Propunerile trebuie însoțite de o expunere de motive și redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. Propunerile legislative formulate de deputați, care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută, în mod obligatoriu de inițiatori, Guvernului potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție.

Proiectele de legi și propunerile legislative se supun dezbaterii Parlamentului însoțite de avizul Consiliului Legislativ[1]. În funcție de obiectul de reglementare al inițiativei legislative, emitentul acesteia este obligat prin lege să ceară și avizul altor autorități publice, cum ar fi, de pildă, Consiliul Suprem de Apărare al Țării, Consiliul Economic și Social sau Consiliul Superior al Magistraturii. Facem precizarea că solicitarea avizului Consiliului Legislativ este o obligație constituțională prevăzută în art. 79 din Constituție iar nerespectarea acesteia atrage după sine neconstituționalitatea legii, astfel dezbătută și votată. Cât privește avizele autorităților publice menționate, solicitarea acestora este doar o obligație legală, a cărei nerespectare nu afectează constituționalitatea legii.

Avizul trebuie dat în termenul stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei care l-a solicitat. Desfășurarea procedurii nu poate fi împiedicată de lipsa avizului. Avizul Consiliului Legislativ este consultativ și are ca obiect: concordanța reglementării legii cu dispozițiile constituționale, precum și natura legii; înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, inclusiv respectarea normelor de tehnică legislativă; prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite. Și avizele celorlalte autorități publice competente au caracter consultativ.

Potrivit art. 15 din Legea finanțelor publice, propunerile legislative trebuie să fie însoțite de o fișă financiară privind implicațiile bugetare ale acesteia.[2] În cazul în care propunerile legislative cuprind dispoziții care implică modificări bugetare, ele trebuie să fie însoțite de informarea transmisă de Guvern, prin care acesta își exprimă

---

[1] A se vedea art. 3 alin. (1) din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată (M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 1993).

[2] Articolul 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (M. Of. nr. 597 din 13 august 2002) stabilește un regim derogatoriu de la dispozițiile cuprinse în art. 111 alin. (1) din Constituție, întrucât instituie obligația parlamentarilor să elaboreze, cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice sau al altor instituții implicate, fișa financiară pentru propunerile legislative.

poziția față de prevederile respective. Solicitarea informării din partea Guvernului este o obligație constituțională, care decurge din art. 111 din Constituție și are rolul de a investiga – înainte de adoptarea propunerii legislative – sursele financiare pentru aplicarea legii respective, sau, după caz, dacă acceptă să se formeze o nouă sursă de venit la buget (fie de stat, fie la cel al asigurărilor sociale de stat).

De asemenea, în privința propunerilor legislative este necesar ca președintele Camerei sesizată cu o astfel de inițiativă, să solicite Guvernului un punct de vedere cu privire la conținutul acesteia. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 92 alin. (3) că punctul de vedere ce va fi transmis de Guvern poate să conțină și amendamente. Trebuie precizat că atât avizele de specialitate, cât și informarea și punctul de vedere ale Guvernului au caracter consultativ pentru comisia ce urmează a fi sesizată în fond.

În cazul propunerilor legislative inițiate de cetățeni, președintele Camerei, înainte de distribuirea lor la deputați sau, după caz, senatori și sesizarea în fond a comisiei permanente competente, va solicita Curții Constituționale verificarea îndeplinirii condițiilor constituționale pentru exercitarea inițiativei legislative. Nu pot fi obiect al inițiativei legislative cetățenești problemele fiscale, actele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

În ceea ce privește legile constituționale, acestea pot fi inițiate, în concordanță cu art. 150 din Constituție, de Președintele României, la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot, provenind din cel puțin jumătate din județele țării, în fiecare dintre ele sau în municipiul București, trebuind să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul inițiativei de revizuire a Constituției.

Toate proiectele și propunerile legislative se înregistrează în ordinea prezentării lor și sunt aduse la cunoștința Camerei, prin președintele acesteia, prin anunțarea titlului, a inițiatorului și a comisiilor sesizate pentru examinarea în fond și pentru avizare precum și a termenului de depunere a raportului. Ele se imprimă și se distribuie deputaților, respectiv, senatorilor, de îndată.

2.4. Examinarea în comisiile permanente

După ce au fost distribuite membrilor Camerei, proiectele și propunerile legislative se trimit, de îndată, de către biroul permanent spre dezbatere și avizare comisiilor permanente competente. Comisia permanentă sesizată în fond examinează în detaliu proiectul de lege sau propunerea legislativă în termenul stabilit de biroul permanent.

După examinarea proiectului sau a propunerii legislative, comisia permanentă sesizată în fond întocmește un raport care va cuprinde propuneri cu privire la adoptarea sau, după caz, modificarea ori respingerea proiectului sau a propunerii legislative examinate. Raportul se transmite biroului permanent, care va asigura multiplicarea și difuzarea acestuia Guvernului, deputaților și inițiatorilor. Inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative poate să-și retragă proiectul sau propunerea până la înscrierea sa pe ordinea de zi.

Proiectele și propunerile legislative avizate se supun dezbaterii Camerei în succesiunea prevăzută pe ordinea de zi aprobată. La Camera Deputaților, membrii acesteia, grupurile parlamentare sau Guvernul au dreptul de a prezenta amendamente moti-

vate în scris, care se transmit comisiei sesizate în fond într-un termen ce nu poate fi mai mic de jumătate din termenul stabilit de biroul permanent pentru întocmirea raportului. Termenul se socotește de la anunțarea în plen a inițiativei legislative. Amendamentele se supun examinării comisiilor competente, iar concluziile acestora se adaugă la raportul întocmit anterior.

În afară de comisia sesizată în fond, poate fi sesizată și o altă comisie permanentă care va întocmi, în acest caz, doar un aviz. Se poate întâmpla ca o comisie sesizată în fond să se considere necompetentă și să solicite biroului permanent să sesizeze o altă comisie. De asemenea, se poate ivi un conflict de competență între două comisii permanente, fiecare dintre ele socotindu-se competentă să examineze în fond proiectul sau propunerea respectivă. Comisia care se consideră competentă să examineze în fond sau să avizeze o inițiativă legislativă, se poate adresa, în acest sens, biroului permanent în termen de cel mult 5 zile de la sesizarea comisiei de fond cu inițiativa legislativă respectivă. Și în acest caz, revine biroului permanent sarcina să soluționeze conflictul. Dacă biroul permanent refuză să aprobe cererea unei comisii de a fi sesizată pentru a examina în fond o inițiativă sau de a întocmi doar un aviz, Camera este cea care va hotărî. În cazul în care comisia examinează în fond mai multe proiecte de lege și propuneri legislative care au același obiect de reglementare, va întocmi un singur raport.

2.5. Dezbaterea în plenul fiecărei Camere

Această etapă cuprinde, de fapt, două faze: dezbaterea generală (foarte scurtă) și dezbaterea pe articole. Dezbaterea generală urmărește să facă cunoscute ideile de bază ale proiectului, ca și observațiile de esență ce i se pot aduce.

Dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative este precedată de prezentarea de către inițiator a motivelor care au condus la promovarea proiectului, precum și a raportului comisiei permanente de către președintele acesteia sau de un raportor desemnat de comisie.

Regulamentele prevăd că pentru dezbaterea generală a proiectului sau a propunerii legislative fiecare, grup parlamentar poate să-și desemneze un singur reprezentant, care va prezenta poziția grupului față de conținutul proiectului sau propunerii legislative. Președintele Camerei dă cuvântul reprezentanților grupurilor parlamentare în ordinea înscrierii. El poate propune Camerei limitarea timpului destinat dezbaterii generale. Inițiatorul proiectului sau al propunerii legislative are dreptul să ia cuvântul înainte de încheierea dezbaterii generale.

În faza dezbaterii generale a proiectului sau a propunerii legislative nu pot fi propuse amendamente. Dacă prin raportul comisiei sesizate în fond se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative, după încheierea dezbaterii generale, președintele cere Camerei să se pronunțe prin vot.

La Camera Deputaților se trece la dezbaterea pe articole a proiectului sau a propunerii legislative, numai în cazul în care în raportul comisiei sesizate în fond există amendamente admise sau respinse. Deputații pot lua cuvântul pentru a-și exprima punctul de vedere. De asemenea, va putea lua cuvântul și reprezentantul Guvernului sau al inițiatorului. Dacă consideră că parlamentarii sunt edificați asupra unui arti-

col, președintele Camerei poate supune, spre aprobare, sistarea discuțiilor la articolul dezbătut.

În cursul luărilor de cuvânt, amendamentele privind problemele de redactare sau alte aspecte mai puțin importante pot fi prezentate și oral. Este obligatoriu însă ca amendamentele să se refere la conținutul unui singur articol. Discutarea articolelor începe cu amendamentele. În cursul dezbaterilor, membrii Camerei, Guvernul sau grupurile parlamentare pot pune în discuție amendamentele respinse de comisia sesizată în fond sau amendamentele depuse la comisie, în conformitate cu prevederile regulamentului, dar care nu figurează în raportul acesteia. Regulamentul Camerei Deputaților prevede că în plenul acesteia se pot formula amendamente de corelare tehnico-legislativă, gramaticale sau lingvistice.

Când dezbaterea amendamentelor relevă consecințe importante asupra proiectului sau propunerii legislative, președintele Camerei Deputaților poate trimite textele în discuție comisiei sesizate în fond. În acest caz, autorii amendamentelor au dreptul să fie ascultați în cadrul comisiei. Același drept îl au și reprezentanții Guvernului. Discutarea amendamentelor începe cu cele prin care se propune eliminarea unora din textele cuprinse în articolul supus dezbaterii și continuă cu cele privind modificarea sau completarea acestuia. În cazul în care există mai multe amendamente de același fel, ele se supun la vot în ordinea în care au fost prezentate, începând cu cele cuprinse în raportul comisiei sesizate în fond. Camera va pronunța prin vot distinct asupra fiecărui amendament, în afară de cazul în care adoptarea unuia exclude acceptarea celorlalte. Se supun dezbaterii și votului Camerei numai articolele la care s-au făcut amendamente. Textele articolelor și amendamentelor se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți. Votul final privește ansamblul reglementării.

Regulamentele permit și o procedură de urgență care are drept scop să faciliteze adoptarea mai rapidă a unui proiect de lege sau propuneri legislative. De același regim beneficiază și unele ordonanțe adoptate de Guvern în procedură de urgență. Procedura de urgență în Camere poate fi cerută de Guvern sau declanșată din proprie inițiativă de Camera respectivă. Cererea Guvernului și propunerile biroului permanent, ale grupurilor parlamentare sau ale comisiilor permanente se supun aprobării comitetului ordinii de zi. În privința Senatului, cererea Guvernului și propunerile biroului permanent sau ale comisiilor permanente se supun aprobării Senatului. Aprobarea procedurii de urgență se face cu votul majorității senatorilor prezenți. Ordonanțele de urgență emise de Guvern se supun de drept aprobării Camerei Deputaților sau Senatului în procedură de urgență. De aceeași procedură beneficiază și proiectele de lege referitoare la armonizarea legislației României cu cea a Uniunii Europene și a Consiliului Europei, precum și cele necesare îndeplinirii obligațiilor României în calitate de țară membră a NATO.

Deputații, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente în scris, motivate, care se trimit comisiei sesizate în fond, într-un termen care nu poate fi mai mic de jumătate din termenul stabilit de Biroul permanent pentru predarea raportului. Termenul se socotește de la aprobarea procedurii de urgență. În același interval de timp, avizul Consiliului Legislativ se va trimite comisiei sesizate în fond. După primirea raportului comisiei sesizate în fond, biroul permanent înscrie cu prioritate în proiectul ordinii de zi proiectul de lege sau propunerea legislativă și trece

la dezbaterea pe articole. La discutarea fiecărui articol la care s-au făcut amendamente, nu mai pot fi depuse noi amendamente și pot lua cuvântul pentru a-și exprima punctul de vedere, în limita unei perioade de timp stabilite de Cameră, reprezentantul Guvernului, inițiatorul, autorii amendamentelor depuse la comisia sesizată în fond și câte un deputat, respectiv, senator desemnat de fiecare grup parlamentar. În timpul dezbaterilor nu pot fi prezentate amendamente.

Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în procedură de urgență nu poate depăși durata de timp aprobată de Cameră, la propunerea președintelui acesteia, după consultarea biroului comisiei sesizate în fond. În situația în care timpul stabilit s-a epuizat, dezbaterea se încheie și președintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul comisiei sesizate în fond și fiecare articol amendat, după care se va proceda la votarea finală a proiectului de lege sau a propunerii legislative.

2.6. Procedura de vot

Legile, hotărârile și moțiunile se adoptă de Senat și Camera Deputaților prin vot. Votul deputatului este personal și poate fi deschis sau secret. Votul deschis se exprimă prin ridicarea mâinii, prin ridicarea în picioare, prin apel nominal sau prin mijloace electronice. Votul prin ridicarea mâinii sau prin ridicarea în picioare are următoarele semnificații: pentru, contra sau abținere. Votul secret se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice.

Camera hotărăște, la propunerea președintelui sau a unui grup parlamentar, ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabilește o anumită procedură de vot.

Votul prin apel nominal se desfășoară astfel: președintele explică obiectul votării și sensul cuvintelor: „pentru" și „contra"; unul dintre secretari dă citire numelui și prenumelui deputaților; fiecare deputat răspunde: „pentru" sau „contra". După terminarea apelului se repetă numele și prenumele deputaților care nu au răspuns.

Votul prin bile se desfășoară astfel: în fața președintelui Camerei Deputaților se așează o urnă albă și una neagră. Deputații vin pe rând la urne, după ce primesc de la secretari câte două bile, una albă și una neagră, pe care le introduc în cele două urne. Bila albă introdusă în urna albă și bila neagră introdusă în urna neagră înseamnă vot „pentru", iar bila neagră introdusă în urna albă și bila albă introdusă în urna neagră înseamnă vot „contra".

Constatarea rezultatului votului, la încheierea scrutinului se va face în prezența membrilor biroului permanent.

Votul prin mijloace electronice se realizează prin conectarea unuia din contactele care reprezintă „vot pentru", „vot împotrivă" sau „abținere". Rezultatul votului electronic se afișează prin dispoziția președintelui Camerei. În cazul în care președintele Camerei, asistat de cei doi secretari, constată existența unor defecțiuni în conectarea circuitelor, el poate cere repetarea votului electronic sau înlocuirea acestuia cu altă procedură de vot. Dispozitivul care permite deputatului accesul la mijloacele electronice de vot este personal.

Votul cu buletine de vot se folosește, în general, pentru aprobarea unor numiri în funcții publice.

Înainte de votare, preşedintele poate cere verificarea cvorumului prin apel nominal sau prin numărare de către secretari. Deputaţii, respectiv, senatorii care nu-şi exercită dreptul de vot, dar care au fost prezenţi în sala de şedinţe, intră în numărul regulamentar de stabilire a cvorumului. Dacă în sala de şedinţe nu se află majoritatea deputaţilor, preşedintele amână votarea până la întrunirea cvorumului legal.

În cursul votării nu se poate acorda deputaţilor dreptul de a lua cuvântul. Proiectele de legi şi propunerile legislative respinse de Cameră nu pot fi readuse în discuţia acesteia în cursul aceleiaşi sesiuni.

Proiectele de legi şi propunerile legislative adoptate de o Cameră se semnează de preşedintele acesteia şi se înaintează celeilalte Camere în vederea dezbaterii şi adoptării. Guvernul va fi înştiinţat despre aceasta.

Proiectele de legi sau propunerile legislative adoptate de o Cameră şi respinse de cealaltă se supun unei noi dezbateri în Camera care le-a adoptat, după care se trimit celeilalte Camere în vederea unei noi dezbateri. O nouă respingere este definitivă.

2.7. Medierea

Revizuirea Constituţiei în 2003 a eliminat procedura medierii, care se declanşa în situaţia în care una dintre Camere adopta un proiect de lege într-o formă redacţională diferită de cea adoptată de cealaltă Cameră. Procedura de mediere s-a menţinut, însă, pentru eliminarea divergenţelor de redactare în cazul legilor adoptate înainte de revizuirea Constituţiei, pentru definitivarea procesului legislativ de adoptare a acestora precum şi în procesul de adoptare a legilor constituţionale. În prezent, procedura de mediere a căpătat o importanţă documentară.

Cel puţin teoretic, trebuie admisă posibilitatea ca o Cameră să adopte proiectul unei legi sau o propunere într-o anumită formă, care să difere, mai mult sau mai puţin, de cea adoptată de cealaltă Cameră. Acesta este un risc al bicameralismului.

Într-o asemenea situaţie, se declanşează o procedură de soluţionare prin mediere (compromis) a divergenţelor dintre formele aceluiaşi proiect adoptat de Camera Deputaţilor şi Senat. Procedura de mediere mai este cunoscută sub denumirea de „naveta legislativă". Procedura de mediere se iniţiază de comun acord de preşedinţii celor două Camere şi se derulează prin intermediul unei comisii mixte paritare. Comisia de mediere nu poate lua în discuţie texte legale votate în aceeaşi formă de cele două Camere. De altfel, Curtea Constituţională a decis în practica sa jurisdicţională că raportul comisiei de mediere trebuie să se refere exclusiv la textele proiectului de lege adoptate într-o redactare diferită de cele două Camere ale Parlamentului. Comisia va încerca eliminarea divergenţelor dintre texte adoptând prin vot o formulare convenabilă Camerelor. În cadrul medierii sunt posibile practic două posibilităţi constructive: să se accepte textul adoptat de una dintre Camere sau să se propună un text comun al Comisiei. Propunerile Comisiei de mediere se înscriu într-un raport care este supus dezbaterii şi adoptării celor două Camere în mod separat.

În cazul în care Camera Deputaţilor şi Senatul aprobă raportul Comisiei de mediere, legea se trimite Preşedintelui României spre promulgare. Dacă comisia de mediere nu ajunge la un acord cu privire la problemele aflate în divergenţă, sau în cazul în care una dintre ele nu aprobă raportul comisiei, în tot sau în parte, textele rămase în divergenţă se supun dezbaterii Camerelor în şedinţă comună şi se va decide prin vot.

2.8. Promulgarea legii

Promulgarea este actul prin care Președintele României autentifică și învestește legea adoptată de Parlament cu autoritate dispunând publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Ca act juridic, promulgarea exprimă dreptul puterii executive de a supune actul adoptat de puterea legislativă unui control atât din punct de vedere al naturii dispozițiilor cuprinse în lege, cât și din punct de vedere al constituționalității acesteia. Trebuie reținut că Președintele nu poate refuza promulgarea pur și simplu. Refuzul nejustificat de promulgare poate fi considerat o abatere a Președintelui de la una dintre îndatoririle sale constituționale. Prerogativa constituțională a Președintelui României de examinare a conținutului legii adoptate de Parlament se întemeiază pe art. 80 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Președintele veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.

În ceea ce privește termenul de lege, trebuie precizat că sunt supuse promulgării toate cele trei categorii de legi prevăzute în art. 73 din Constituție: legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Din economia art. 77 care reglementează instituția promulgării se desprinde, pe cale de consecință, ideea că toate celelalte acte pe care le adoptă Camerele, în comun sau separat, nu trebuie supuse procedurii promulgării.

Promulgarea se face prin decret semnat de Președinte. În vederea promulgării, prevede art. 77 din Constituție, legea se trimite Președintelui României. Promulgarea se poate face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii.

Firesc, legea va fi trimisă spre promulgare de Președintele Camerei Deputaților și, respectiv, Președintele Senatului. Constituția nu prevede însă un termen în care legea trebuie trimisă Președintelui României. Simpla logică juridică ar impune că obligația de trimitere a legii începe din momentul în care cea de a doua Cameră a adoptat legea în forma în care a fost adoptată de prima Cameră. În cazul declanșării procedurii de mediere, termenul începe, după caz, din momentul în care ultima Cameră a aprobat raportul comisiei de mediere sau din cel în care Camerele reunite soluționează în plen divergența.

Oricum, se poate reține că obligația de trimitere a legii spre promulgare se naște pe data aprobării sale de către cele două Camere.

Articolul 17 alin. (2) din Legea pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale prevede însă – pentru rațiuni practice privind posibilitatea de declanșare a jurisdicției constituționale – că în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general de la Camera Deputaților și de la Senat. Termenul de 5 zile de reduce la 2 zile dacă legea a fost adoptată cu procedură de urgență.

Rolul acestei prorogări a momentului trimiterii legii Președintelui României spre promulgare, constă în asigurarea ca toți factorii care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională să poată face, dacă doresc, acest lucru. Ca atare, timp de 5 zile de la adoptarea legii aceasta nu se trimite spre promulgare.

Înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată reexaminarea legii. Motivele reținute de Președinte pentru reexaminare sunt lăsate la latitudinea acestuia. Ele pot fi de legalitate dar și de oportunitate. De asemenea, Președintele

poate sesiza Curtea Constituțională cerând verificarea constituționalității legii. În aceste două cazuri, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale prin care i s-a confirmat constituționalitatea.

Odată promulgată, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau de la o dată prevăzută în textul ei.

§3. Funcția de informare

Ca organism de deliberare, indiferent care ar fi natura actului prin care se materializează deliberarea sau domeniul vieții sociale în care se deliberează (economic, fiscal, juridic, cultural, apărarea mediului, protecție socială ș.a.), Parlamentul trebuie să așeze la baza deciziei sale politice date, informații politice și științifice certe. Aceste date și informații formează fundamentul teoretic, științific al deciziei politice a Parlamentului fiind încorporate în conținutul propriu-zis al deciziei sale și în același timp reflectate în forma pe care o îmbracă aceasta.

Decizia Parlamentului trebuie să aibă un real caracter politic și științific într-un dublu sens: decizia politică să aibă un conținut științific și, totodată, să răspundă unei nevoi sociale reale.

Funcția de informare a Parlamentului sau a Camerelor, inclusiv a comisiilor ca și a parlamentarilor nu are un scop în sine. Ea reprezintă condiția asigurării eficienței actului de legiferare, ca și a actului de control parlamentar. Dintr-o perspectivă tehnicistă se poate spune, chiar, că întreaga activitate parlamentară finalizează un efort de informare. Numai astfel voința politică devine eficientă.

Se poate spune că această funcție constă în culegerea, selectarea și prelucrarea de informații, date, documente necesare înfăptuirii prerogativelor constituționale ale forului legislativ. Nu contează modalitatea practică în care Parlamentul solicită sau primește informații și nici cea de prelucrare și materializare a acestora în decizii politice. Evident, se presupune că modalitatea aleasă pentru informare, atât în ceea ce privește solicitarea informațiilor de către Parlament, cât și transmiterea acestora se înscrie în cadrul constituțional și legal prescris. Trebuie reținut că solicitarea sau primirea informațiilor reprezintă o prerogativă constituțională a Parlamentului sau a celor două Camere legislative.

Formele sau instrumentele principale prin care se poate înfăptui funcția de informare sunt: petițiile adresate de cetățeni; solicitarea de informații de către Camere și întrebările sau interpelările adresate de senatori și deputați membrilor Guvernului. Camerele pot primi, de asemenea, informații prin intermediul comisiilor de anchetă, al declarațiilor de politică generală prezentate în cadrul Parlamentului de primul-ministru ș.a.

O modalitate regulamentară de solicitare sau de primire de către Cameră sau de comisiile parlamentare a unor informații necesare derulării procesului legislativ sau exercitării controlului constă și în invitarea unor specialiști la ședințele în plen sau ale comisiilor. Aceștia pot oferi informații utile exercitării atribuțiilor parlamentare.

O altă cale de transmitere a informațiilor este prezentarea de către unele autorități publice specializate a unor rapoarte proprii. Ne referim în acest caz la rapoartele

Avocatului Poporului, ale Curții de Conturi pe care acestea sunt datoare să le prezinte anual Parlamentului sau la cererea Camerelor. Unele date și informații conținute în aceste rapoarte pot constitui punctul de plecare al unor propuneri legislative.

În ceea ce privește petițiile, Constituția prevede în art. 51 că cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții, prin urmare și Camerei Deputaților sau Senatului. În continuarea dispozițiilor constituționale, cele două Regulamente ale Camerelor stabilesc în detaliu cadrul legal de primire și soluționare a petițiilor adresate Camerei Deputaților și Senatului. În prelungirea normelor constituționale, cele două Regulamente ale Camerelor legislative cuprind dispoziții de detaliu care stabilesc cadrul de soluționare a petițiilor adresate acestora. Regulamentul Senatului prevede că petițiile se pot adresa atât acestei Camere, cât și senatorilor. Deși Regulamentul Camerei Deputaților nu prevede că petițiile pot fi adresate și deputaților, considerăm că această posibilitate ar fi trebuit să fie admisă. În fond, prin intermediul petițiilor se consolidează legătura între alegători și parlamentari.

Dreptul de petiționare are o conotație generală. Astfel, poate face obiect al unei petiții orice problemă ce prezintă interes pentru semnatari și este de resortul autorității publice căreia i se adresează. Este fără îndoială că cetățenii pot adresa Parlamentului orice petiție, deși este posibil ca numai unele să fie de natură a constitui obiect de informare a autorității legiuitoare.

Potrivit art. 51 alin. (2) din Constituție, au dreptul să adreseze petiții și organizațiile legal constituite, în numele colectivelor pe care le reprezintă. Constituția nu menționează însă despre ce fel de organizații este vorba. Rezultă, astfel, că li se recunoaște acest drept oricăror organizații, de pildă, partidelor, organizațiilor neguvernamentale, unităților de cult (recunoscute de stat) ș.a.

Problema care se poate pune însă, este dacă și alte autorități publice pot adresa Parlamentului petiții. Cu alte cuvinte, care este sensul constituțional al conceptului de „organizație legal constituită"? Într-o atare situație, urmează să recurgem la „vocabularul" altor științe sociale care folosesc frecvent termenul de organizație și să selectăm dintre acestea doar pe acelea care au o legătură cu intenția Legiuitorului constituant exprimată în art. 51 alin. (2) din Legea fundamentală. De un real interes în această privință este legătura pe care o face constituantul între organizații sociale și colectivele pe care acestea au vocația să le reprezinte. O primă concluzie ce se poate desprinde din acest raționament este că Adunarea Constituantă a avut în vedere tipul de organizație socială cu caracter obștesc reprezentând colective relativ restrânse numeric.

Pentru a încerca să descifrăm conținutul termenului de organizație, este necesar să privim acest titular al dreptului de petiție din perspectiva sociologiei, politologiei și a științei juridice.

Din punct de vedere sociologic, conceptul de organizație desemnează „grupuri de oameni care își organizează și coordonează activitatea în vederea realizării unor finalități relativ clar formulate ca obiectiv". Potrivit unei asemenea înțelegeri, întreprinderile economice, partidele politice, școlile, institutele de cercetare, spitale, unitățile armate sunt organizații sociale[1].

Din perspectiva sociologiei politice, organizația constituie un grup de indivizi care își propune să realizeze anumite activități potrivit unor proceduri și metode prealabil

[1] *C. Zamfir, L. Vlăsceanu* (coord.), Dicționar de sociologie, Ed. Babel, București, 1993.

stabilite. Organizația presupune, astfel, un cadru și regulament de funcționare, structuri ierarhice de conducere, reguli de lucru etc.[1]

În politologie, termenul de organizație este folosit îndeosebi ca un complex de acțiuni și interacțiuni sociale. Se consideră că există o mare diversitate de organizații (politice, juridice, economice, de învățământ, științifice ș.a.)[2].

Dicționarul politic definește termenul de organizație ca o „asociație de persoane care au același interes, concepții și preocupări, unite în vederea întreprinderii unor acțiuni pentru atingerea unor obiective comune"[3]. Din această perspectivă, o organizație poate activa într-o mare varietate de domenii: politic, profesional, cultural-sportiv, juridic, religios, de masă, obștesc, guvernamental, neguvernamental etc.

Din punct de vedere juridic, organizația este o persoană juridică constituită potrivit dispozițiilor legale. Ea poate fi, de pildă, o asociație, fundație, sindicat, club ș.a. Textul constituțional raportează termenul de organizație la cel de colectiv pe care, de altfel, îl reprezintă.

Față de aceste conotații multiple ale noțiunii de organizație, considerăm că în concepția Legiuitorului constituant, prin „organizație legal constituită", la care face referire art. 51 alin. (2) din Constituție, se înțelege orice colectiv de indivizi înființat ca rezultat al asocierii legale a acestora sau prin acte ale puterii de stat adoptate potrivit competențelor și unei proceduri stabilite legal.

Dintr-o asemenea perspectivă, considerăm, de pildă, că primarul, prefectul sau consiliul local – autorități publice – ar putea adresa petiții Parlamentului. În ceea ce privește respectarea cerinței înscrise în teza finală a art. 51 alin. (2), considerăm că petițiile se pot adresa, în cazul autorității publice menționate, exclusiv în numele colectivelor reprezentate.

Informarea realizată prin adresarea întrebărilor și interpelărilor este, de fapt, o modalitate a exercitării controlului parlamentar.

În legătură cu dreptul de informare al Parlamentului, reglementat de art. 111 alin. (1) din Constituție, se impune precizarea că titularii solicitării pot fi Camera Deputaților, Senatul sau comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. Parlamentarii nu pot solicita individual asemenea informări. Curtea Constituțională s-a pronunțat deja că dreptul deputaților înscris în regulamentul acestei Camere, de a cere informații și date autorităților administrației publice locale, contravine dispozițiilor art. 111 din Constituție care permit solicitarea de informații și documente doar de către Camere sau de către comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora, solicitarea informațiilor fiind legată de informarea Parlamentului[4].

Într-un caz special, anume menționat în Constituție, solicitarea informațiilor cerute, potrivit art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală este obligatorie. Astfel, în cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.

---

[1] *M. Duverger*, Sociologie de la politique, PUF, Paris, 1988, p. 234-242.

[2] *O. Trăsnea, N. Kallós* (coord.), Mică enciclopedie de politologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977.

[3] Dicționar politic, Ed. Politică, București, 1975.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994.

§4. Funcția de control parlamentar

4.1. Considerații generale

Funcția de control parlamentar este la fel de importantă ca și funcția legislativă. Ambele funcții își au suportul teoretic în principul separației și echilibrului puterilor. Echilibrarea raporturilor de putere între Legislativ și Executiv se face din partea Legislativului în principal prin controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului, precum și asupra Președintelui României în forme și modalități prevăzute în Constituție și în regulamentele corpurilor legiuitoare.

Întrucât Parlamentul este, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului român, se poate pune problema dacă controlul parlamentar este general sau restrâns la anumite domenii, sau dacă în sfera activității de control sunt cuprinse toate autoritățile publice, organizațiile sociale ori numai o parte dintre acestea. În acest caz, se pune o altă problemă: care este criteriul constituțional al selectării autorităților publice și organizațiilor sociale care pot fi controlate.

În literatura de specialitate s-a învederat că, în principiu, controlul parlamentar se referă la întreaga activitate statală și la toate autoritățile publice, opinie, desigur, corectă pe fond[1]. Într-adevăr, fiind o autoritate publică legitimată electoral, Parlamentul sau Camerele legislative au vocația exercitării unui control general în numele și ca reprezentant suprem al poporului român. Evident, o asemenea vocație generală nu transformă Parlamentul României într-un „organ suprem al puterii de stat", așa cum era Marea Adunare Națională.

Concret, controlul exercitat de Parlament, până în prezent, a fost specializat la anumite domenii sau restrâns la anumite obiective, chiar dacă unele dintre acestea au prezentat un interes general. Ne referim, în acest sens, la anchetele întreprinse de Parlament asupra evenimentelor care au avut loc la Târgu-Mureș în martie 1990 și asupra celor de la 13-15 iunie 1990. În aceste două cazuri, Parlamentul a acționat atât în virtutea atribuțiilor sale de control asupra Executivului, cât și în exercitarea dreptului de informare asupra unor probleme de interes general.

Practic, însă, controlul parlamentar este specializat și restrâns la anumite autorități publice sau organizații sociale. De pildă, instanțele judecătorești exced prerogativelor de control ale Parlamentului. De asemenea, biserica în general, unitățile de cult în speță nu pot fi controlate întrucât, potrivit art. 29 alin. (5) din Constituție, cultele religioase sunt autonome față de stat.

Întrucât prin definiție orice formă de control presupune posibilitatea recurgerii la sancțiuni, în cazul în care în urma controlului parlamentar sunt depistate disfuncționalități în sistemul de echilibru al puterilor sau diminuarea încrederii Parlamentului în Guvern ori săvârșirea de către Președintele României a unor fapte de înaltă trădare sau a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, autoritățile executive în cauză vor fi sancționate politic sau penal.

Astfel, de pildă, în cazul angajării de către Guvern a răspunderii sale în fața Camerei Deputaților și Senatului în ședință comună asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, adoptarea unei moțiuni de cenzură în legă-

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 147.

tură cu acestea, atrage, potrivit art. 114 alin. (2) din Constituție, demisia Guvernului. În schimb, de pildă, dacă Președintele României instituie starea de asediu sau starea de urgență și nu solicită Parlamentului, așa cum prevede art. 93 alin. (1) din Constituție, încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia, omisiunea șefului statului echivalează cu săvârșirea de către acesta a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, motiv pentru care poate fi suspendat din funcție de cele două Camere în ședință comună în condițiile stabilite de art. 95 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală.

Esențial este ca atât formele de control cât și sancțiunile ce urmează a fi aplicate Executivului să fie expres și exclusiv prevăzute de Constituție.

În legătură cu controlul exercitat de Parlament asupra Președintelui României, se impune o precizare. În general, ideea de control presupune anumite relații de tip ierarhic între cel care controlează și cel controlat. Din acest punct de vedere, se știe că Președintele beneficiază de aceeași reprezentativitate de care se bucură și Parlamentul, întrucât cele două autorități publice sunt alese prin vot universal direct. Așadar, între Parlament și Președinte nu sunt raporturi de subordonare ale șefului statului față de forul legislativ (nu avem în vedere conotația administrativă a raportului de subordonare). Dacă Președintele României ar fi fost ales de Parlament, răspunderea politică a șefului statului față de forul legislativ ar fi apărut ca o consecință a acestei alegeri.

În cazul controlului parlamentar asupra Președintelui României, Parlamentul acționează ca reprezentant suprem al poporului român. Aceasta este, după părerea noastră singura rațiune a asumării unei răspunderi politice a șefului statului față de Parlament. Se poate susține că Parlamentul exercită un control și asupra modului în care șeful statului respectă ordinea juridică și interesele naționale în procedura de încheiere a tratatelor internaționale în numele României negociate de Guvern. Ratificând aceste tratate, Parlamentul verifică atât oportunitatea încheierii unor tratate internaționale, cât și legalitatea acestora în raport cu sistemul de drept național.

Între controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului și cel exercitat asupra Președintelui, mai este o deosebire foarte importantă. Astfel, în cazul controlului asupra Guvernului, Parlamentul poate acționa oricând, ca o reacție a deputaților și senatorilor față de activitatea curentă a Guvernului. Se poate spune că această autoritate publică se află în permanență sub supravegherea Legislativului. În cazul controlului asupra instituției prezidențiale, Parlamentul intervine numai în două cazuri limită: săvârșirea de către Președinte a unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției [art. 95 alin. (1)] sau înalta trădare [art. 96 alin. (1)].

În primul caz, Parlamentul declanșează procedura suspendării Președintelui (răspunderea politică), iar în cel de-al doilea, procedura de punere sub acuzare a acestuia (răspunderea penală).

De asemenea, se impune a se reține ideea că Parlamentul exercită asupra Executivului un control esențialmente și exclusiv politic. Chiar instrumentele și procedurile de control parlamentar, precum și sancțiunile ce urmează să se aplice au un exclusiv caracter politic. În ceea ce privește răspunderea penală a membrilor Guvernului sau a Președintelui României, aceasta nu se asumă față de Parlament. Soluția contrară ar însemna să se atribuie Parlamentului o funcție judiciară ceea ce contravine principiului separației puterilor.

În cazul asumării unei răspunderi penale a membrilor Executivului, rolul Parlamentului se reduce – în privința Guvernului – la dreptul forului legislativ de a cere urmărirea penală a membrilor Cabinetului[1] și – în privința Președintelui României – la hotărârea Camerei Deputaților și Senatului de a pune sub acuzare pe șeful statului[2].

În aceste două situații ipotetice, hotărârile Parlamentului au esențialmente un caracter politic. Procedura judiciară propriu-zisă se desfășoară de autoritățile publice specializate. În ambele situații, competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, în condițiile legii[3].

În ce privește realizarea funcției de control parlamentar și prin intermediul Avocatului Poporului, considerăm că această opinie nu are un suport legal[4]. Avocatul Poporului prezintă anual Parlamentului sau la cererea Camerelor rapoarte. Acestea sunt însă documente sintetice neputând să constituie acte de finalizare a unui control parlamentar. Cel mult, aceste documente ar putea servi ca instrument de informare a Camerelor în domeniul drepturilor omului. Pe această bază, comisiile permanente de specialitate ale Camerei Deputaților și Senatului ar putea întreprinde anchete, adică ar putea desfășura un control parlamentar, dar nu împreună cu Avocatul Poporului, a cărui activitate va trebui să fie autonomă, el însuși fiind independent față de toate celelalte autorități publice.

În ceea ce privește instrumentele sau procedurile de control parlamentar, acestea pot fi sistematizate astfel:

a) aprobarea prealabilă a Parlamentului a unor acte ale puterii executive și consultarea prealabilă a acestuia de către Președintele României ori încuviințarea de către forul legislativ a măsurilor excepționale luate de șeful statului, potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție. În această categorie de proceduri se include, de asemenea, și dezbaterea mesajului prezidențial prin care se aduc la cunoștința Parlamentului măsurile luate de Președintele României pentru respingerea agresiunii împotriva țării;

b) acordarea și retragerea încrederii acordate Guvernului;

c) întrebările și interpelările;

d) moțiunea simplă;

e) anchetele parlamentare;

f) angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege;

g) suspendarea din funcție a Președintelui României;

h) punerea sub acuzare a Președintelui României;

i) solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor.

---

[1] A se vedea art. 109 alin. (2) din Constituția României.

[2] A se vedea art. 96 alin. (1) din Constituția României.

[3] A se vedea art. 109 alin. (2) și art. 96 alin. (4) din Constituția României.

[4] *I. Muraru, S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 161-162.

4.2. Controlul exercitat prin aprobarea de către Parlament a unor acte ale Executivului

Această modalitate de control parlamentar este susceptibilă de realizare prin intermediul unor proceduri distincte. În toate cazurile însă, aprobarea unor acte ale Executivului, fie prealabilă, fie ulterioară, este o condiție *sine qua non* pentru legalitatea acestora[1]. Cerința aprobării decurge din asigurarea echilibrului între puteri.

Potrivit art. 92 alin. (2) din Constituție, Președintele României poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate. Într-o asemenea situație, dacă Parlamentul nu aprobă măsura mobilizării, Președintele României nu are dreptul să emită decretul de mobilizare.

În cazuri excepționale – aprecierea caracterului excepțional fiind la latitudinea Președintelui – acesta poate emite decretul de mobilizare, decizia sa fiind supusă însă ulterior aprobării Parlamentului în cel mult 5 zile de la emiterea decretului prezidențial. Într-o asemenea situație, Parlamentului îi revine sarcina de a analiza oportunitatea emiterii decretului de mobilizare, apreciind caracterul excepțional al situației care l-a determinat pe șeful statului să recurgă la măsura mobilizării.

Într-un singur caz, prevăzut de art. 92 alin. (3) din Constituție, Președintele poate să ia măsurile pe care le consideră necesare în domeniul apărării. Astfel, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului printr-un mesaj. Mesajul va fi dezbătut în ședință comună în Camera Deputaților și Senat, Parlamentul urmând să se pronunțe asupra măsurilor întreprinse de Președinte.

Constituția prevede, de asemenea, cerința aprobării prealabile dar și ulterioare a unor acte ale puterii executive. Este vorba de procedura delegării legislative reglementată de Constituție în art. 115 din Legea fundamentală. Astfel, Guvernul nu poate emite ordonanțe decât în baza unei legi de abilitare adoptată de Parlament. Într-un asemenea caz, abilitarea echivalează cu aprobarea emiterii ordonanțelor. Legea de abilitare poate prevedea că ordonanțele ce urmează a fi emise se supun aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare [art. 115 alin. (3) din Constituție]. În acest fel, Parlamentul va verifica dacă Guvernul a respectat condițiile impuse prin legea de abilitare.

Constituția prevede, de asemenea, și obligația Președintelui de a consulta în prealabil Parlamentul în luarea unor hotărâri. Astfel, art. 90 prevede că, după consultarea Parlamentului, Președintele poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național. De asemenea, potrivit art. 89 alin. (1) din Constituție, șeful statului consultă în prealabil pe președinții Camerei Deputaților și Senatului, precum și pe liderii grupurilor parlamentare în legătură cu dizolvarea Parlamentului.

Referitor la acest ultim mod de consultare prealabilă, în literatura de specialitate s-a precizat că Președintele României consultă Parlamentul[2]. După cum se observă însă din conținutul art. 89 alin. (1) din Constituție, Președintele consultă doar pe președinții Camerelor legislative și pe liderii grupurilor parlamentare. Este, prin urmare,

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 177.

[2] Ibidem, p. 176.

o consultare indirectă a partidelor politice reprezentate în forul legislativ. În cazul celorlalte forme de aprobare sau încuviințare prezentate, Parlamentul, ca atare, deliberează și decide prin vot. În ceea ce privește dizolvarea Parlamentului, șeful statului se adresează însă exclusiv anumitor membri ai acestuia. De altfel, această procedură – reglementată în art. 89 alin. (1) din Constituție – este legată de art. 102 alin. (1) din același act normativ. Potrivit acestui ultim text, consultarea inițiată de Președinte are caracter extraparlamentar, deși partidele consultate au reprezentare parlamentară.

4.3. Acordarea și retragerea încrederii Guvernului

Una din regulile de bază ale regimului parlamentar este ca forul legislativ să învestească Guvernul cu autoritatea de guvernare pe întreaga durată a mandatului. În felul acesta, Guvernul dobândește legitimitate întrucât va fi expresia indirectă a voinței electoratului.

În vederea acordării încrederii, candidatul desemnat de șeful statului pentru funcția de prim-ministru prezintă Parlamentului programul și lista cuprinzând membrii Guvernului. Pe această cale, Parlamentul are posibilitatea să verifice obiectivele de guvernare preconizate și să se pronunțe asupra persoanelor propuse a face parte din Guvern. În acest sens, Regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere prevede în art. 73 alin. (2) că reprezentanții grupurilor parlamentare din Camera Deputaților și Senat au dreptul de a-și exprima punctele de vedere în numele grupurilor cu privire la programul și lista Guvernului.

Anterior acestei proceduri, fiecare candidat pentru funcția de ministru, înscris în lista Guvernului, este audiat în ședință comună de către comisiile permanente ale celor două Camere al căror obiect de activitate corespunde sferei de competență a viitorului ministru. În urma audierii, comisiile întocmesc un aviz comun consultativ, motivat, care va fi prezentat candidatului desemnat pentru funcția de prim-ministru.

În cadrul dezbaterilor parlamentare consacrate analizării programului de guvernare și listei Guvernului, forul legislativ exercită de fapt un control asupra modului în care viitorul Guvern înțelege să asigure realizarea politicii interne și externe a țării și să exercite conducerea generală a administrației publice. Evident, pe aceeași cale se realizează și informarea Parlamentului asupra programului și a persoanelor înscrise în lista Guvernului. Trebuie reținut că Parlamentul nu poate propune corecturi sau modificarea programului sau a listei Guvernului. Dacă unele grupuri parlamentare ori membri ai Parlamentului nu agreează unele obiective înscrise în programul de guvernare sau nu sunt de acord cu unele persoane din cele înscrise în listă, acest lucru se va exprima prin vot.

Votul asupra programului și a listei Guvernului este secret și se exprimă prin bile. Acordarea încrederii Guvernului se hotărăște cu votul majorității deputaților și senatorilor. În urma acordării votului de învestitură se consideră că programul de guvernare și lista membrilor Guvernului sunt acceptate de Parlament [art. 102 alin. (1) din Constituție]. Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele României va numi Guvernul. În cazul în care în urma votului exprimat de deputați și senatori, nu se acordă votul de încredere pentru formarea Guvernului, Parlamentul face cunoscut de îndată acest rezultat Președintelui României în vederea desemnării unui alt candidat pentru funcția de prim-ministru.

Retragerea încrederii acordate Guvernului este sancțiunea cea mai gravă ce poate fi aplicată acestuia de Parlament. Instituția retragerii votului de învestitură este o altă regulă de bază a regimului parlamentar și este de competența exclusivă a Parlamentului. Această concluzie se deduce și din art. 109 alin. (1) din Constituție care stabilește că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Retragerea învestiturii se produce din momentul în care majoritatea membrilor forului legislativ nu mai sunt de acord cu modul de guvernare al Cabinetului. În felul acesta, Guvernul își pierde legitimitatea câștigată prin votul de învestitură primit.

Retragerea încrederii acordate Guvernului este posibilă prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor. Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii [art. 113 alin. (2) din Constituție].

Dezbaterea moțiunii de cenzură are loc după 3 zile de la data la care a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere. Inițiatorii moțiunii desemnează un reprezentant să expună motivele care au stat la baza depunerii moțiunii, după care primul-ministru prezintă poziția Guvernului față de moțiune. Deputații și senatorii prezenți au dreptul să ia cuvântul și să-și exprime propriul punct de vedere.

În cazul în care moțiunea de cenzură este adoptată – ceea ce echivalează cu retragerea de către Parlament a încrederii acordate Guvernului – acesta este demis pe aceeași dată.

În schimb, dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, mandatul Guvernului continuă, întrucât se bucură mai departe de sprijin parlamentar. Pentru a se împiedica obstrucționarea neproductivă și repetată a Guvernului, Constituția prevede că într-o asemenea situație deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea din proprie inițiativă.

4.4. Întrebările și interpelările

Întrebările și interpelările adresate de parlamentari Guvernului și fiecărui membru al acestuia își au suport în art. 112 alin. (1) al Constituției, care consacră obligația Cabinetului și membrilor acestuia de a răspunde întrebărilor și interpelărilor formulate de deputați sau de senatori. Potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, prin întrebare se înțelege o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele solicitate de aceasta sau de comisiile permanente sau dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, președintele acesteia are dreptului să nu admită întrebările care: privesc probleme de interes personal sau particular; urmăresc în exclusivitate obținerea unei consultații juridice; se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată; privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice.

La Camera Deputaților întrebările pot fi orale sau scrise.

La întrebările orale și la întrebările scrise, membrii Guvernului nu răspund, dacă cel care a adresat întrebarea nu se află în sala de ședințe[1].

Întrebările orale se pot adresa săptămânal în cadrul „orei ministeriale" membrilor Guvernului. Întrebările orale se adresează de către deputat membrului competent al Guvernului în domeniul respectiv. Primului-ministru i se pot adresa numai întrebări privind politica generală a Guvernului. Președintele Camerei Deputaților îl informează pe ministrul pentru relația cu Parlamentul asupra întrebărilor orale la care membrii Guvernului urmează să răspundă în cursul ședinței consacrate acestora.

Întrebarea orală este expusă sumar, într-un interval de timp de cel mult un minut. Ministrul competent răspunde la întrebarea ce i-a fost adresată în cel mult 3 minute. Autorul întrebării, după audierea răspunsului, poate interveni cu precizări și comentarii, fără a depăși două minute. Ministrul poate exercita dreptul la replică, în același interval de timp. Nicio altă intervenție pe marginea întrebării respective nu mai poate avea loc.

Membrul Guvernului poate amâna răspunsul la întrebarea orală pentru săptămâna următoare.

În situația în care membrul Guvernului, căruia îi este adresată întrebarea nu este prezent, răspunsul se va da în ședința din săptămâna următoare consacrată întrebărilor orale. Președintele Camerei Deputaților îl informează pe primul-ministru asupra răspunsurilor amânate.

Fiecare deputat are dreptul să adreseze Guvernului, membrilor săi sau altor conducători ai organelor administrației publice, întrebări scrise care se depun la președintele Camerei în fiecare zi de luni, la încheierea orei ministeriale. Deputații care adresează întrebări scrise vor preciza dacă doresc un răspuns în scris sau oral de la tribuna Camerei Deputaților. Întrebările scrise se transmit membrilor Guvernului de către președintele Camerei Deputaților.

Răspunsurile la întrebările scrise se transmit deputatului care a adresat interpelarea în cel mult 15 zile.

Întrebările la care se solicită un răspuns oral de la tribuna Camerei Deputaților se înscriu pe ordinea de zi a ședinței în succesiunea primirii răspunsurilor, dar nu mai târziu de 15 zile de la data înregistrării acestora. Răspunsurile se dau în cele 30 de minute care urmează timpului afectat întrebărilor orale. Un răspuns nu poate depăși 5 minute. Dacă răspunsul la o întrebare dă naștere unei replici a celui care a adresat întrebarea, timpul pentru replică este de cel mult 3 minute.

Dacă timpul afectat răspunsurilor la întrebări nu este suficient, răspunsurile care nu au fost prezentate vor fi înscrise pe ordinea de zi a ședinței din luna următoare.

Niciun deputat sau senator nu poate adresa mai mult de două întrebări în aceeași ședință.

Interpelările reprezintă un mijloc constituțional de control al Parlamentului asupra Guvernului care, potrivit reglementărilor actuale, comportă o serie de deosebiri în raport cu întrebările. Astfel, Regulamentul Camerei Deputaților definește interpelările ca fiind cereri adresate Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai

[1] Întrebările la care nu s-a răspuns se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, la sfârșitul fiecărei sesiuni ordinare.

mulți deputați prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Spre deosebire de această definiție, Regulamentul Senatului stabilește că interpelarea constă într-o cererea adresată de un senator Guvernului sau unui membru al acestuia, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme ale activității sale interne sau externe.

Dincolo de deosebirile existente între cele două reglementări – la Camera Deputaților subiectul interpelării este un grup parlamentar, precum și unul sau mai mulți deputați, conținutul interpelării nu se poate referi la orice problemă a activității guvernamentale, în timp ce la Senat, subiectul interpelării poate fi orice senator, iar conținutul interpelării poate privi orice aspect al activității guvernamentale – procedurile privitoare la această materie sunt identice. Astfel, interpelarea este făcută în scris, precizându-se obiectul și motivarea acesteia; ea este înscrisă într-un registru special și se afișează în sala de ședință. Interpelările se dezvoltă într-o ședință săptămânală, în care iau cuvântul interpelatorul și reprezentantul Guvernului, care poate răspunde în aceeași zi sau poate cere un răgaz de cel mult 3 zile.

De asemenea, textul art. 111 alin. (2) din Constituție admite dreptul fiecărei Camere să-și exprime poziția cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării, printr-o moțiune. Aceasta este una din puținele posibilități pe care le are o singură Cameră de a lua o anumită atitudine față de Guvern sau față de politica acestuia într-un domeniu sau față de persoana care exercită o funcție guvernamentală. În toate cazurile însă moțiunea are efectele unei sancțiuni politice ce poate afecta poziția Guvernului în problema ce formează obiectul moțiunii.

4.5. Moțiunile

În sistemul nostru constituțional distingem moțiunea de cenzură și moțiunea simplă. Moțiunea de cenzură este un act juridic care are ca efect, așa cum s-a precizat deja, dezînvestirea Guvernului. Moțiunea simplă exprimă poziția Camerei, pe care aceasta o adoptă într-o anumită problemă de politică internă sau externă. Deși moțiunile simple nu sunt instrumente explicite de control parlamentar, totuși, prin motivația care le însoțește, și îndeosebi prin conținutul lor, aceste moțiuni sunt mijloace la îndemâna opoziției nu numai pentru a critica politica sau acțiuni ale Guvernului, ci și pentru a supune departamente ministeriale sau pe miniștri unui control special. În cazul aprobării unei moțiuni simple care ar avea ca obiect analiza activității unui membru al Guvernului, efectul ar fi doar de natură politică, fără consecințe juridice. Dacă un ministru, a cărui activitate ar fi dezavuată de membrii Camerei Deputaților sau ai Senatului printr-o moțiune simplă, ar demisiona din funcție, ar pune în acest fel bazele unei cutume de guvernare, potrivit căreia ministrul care pierde încrederea Parlamentului este nevoit să se retragă din funcție.

Regulamentul Senatului prevede, însă, în art. 157 alin. (2) că moțiunile simple sunt obligatorii pentru Guvern. Regulamentul Camerei Deputaților prevede în art. 164 că în cazul în care o moțiune simplă este aprobată, hotărârea Camerei se va trimite Guvernului care va ține cont de poziția exprimată în cuprinsul respectivei moțiuni. În legătură cu posibilitatea demiterii unui ministru ca urmare a aprobării unei moțiuni îndreptate împotriva acestuia, Curtea Constituțională a decis că adoptarea unei astfel de moțiuni simple nu poate avea ca efect juridic direct revocarea unui membru

al Guvernului. Legat de această problemă, în practica parlamentară a Senatului s-a exprimat opinia că în cazul aprobării unei moțiuni prin care s-a cerut demiterea unui membru al Guvernului, acesta ar trebui revocat din funcție, întrucât, potrivit regulamentului Senatului moțiunea respectivă are caracter obligatoriu pentru Guvern. Cum raporturile între Parlament și Guvern sunt enunțate în Constituție iar aceasta nu prevede ca o cauză de încetare a mandatului de membru al Guvernului, aprobarea unei astfel de moțiuni, moțiunea respectivă a rămas fără obiect. Este posibil, însă, *de lege ferenda*, ca prin lege să se prevadă că în cazul ipotetic prezentat, ministrul în cauză să poată fi revocat din funcție, această măsură încadrându-se în dispozițiile art. 106 din Constituție. Așa cum rezultă din practica parlamentară, moțiunile sunt receptate ca mijloace specifice de control parlamentar a activității unor structuri guvernamentale.

La Camera Deputaților, moțiunea poate fi inițiată de cel puțin 50 de deputați, iar la Senat de cel puțin o pătrime din numărul senatorilor.

Potrivit regulamentelor parlamentare, semnatarii unei moțiuni nu mai pot semna alte moțiuni până la încheierea dezbaterii moțiunii inițiale. Data dezbaterii moțiunii se stabilește de președintele Camerei respective, dar nu mai târziu de 6 zile de la data depunerii acesteia.

4.6. Anchetele parlamentare

Anchetele parlamentare sunt modalități specifice de control ale puterii legislative asupra Executivului și a administrației publice. Potrivit art. 64 alin. (4) din Constituție, fiecare Cameră își poate institui, printre alte, comisii parlamentare, și comisii de anchetă. Legiuitorul constituant a lăsat o deplină libertate de apreciere Camerei Deputaților și Senatului în ceea ce privește oportunitatea instituirii unei comisii de anchetă, ca și obiectul ei de activitate.

În virtutea regulamentelor parlamentare, comisiile de anchetă sunt instituite de Camera Deputaților sau de Senat la cererea unei treimi din membrii acestora. De asemenea, art. 86 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că acestea întrunite în ședință comună pot hotărî, în exercitarea atribuțiilor de control ale Parlamentului, efectuarea unor verificări sau anchete proprii de către comisii comune special constituite în acest scop sau de către comisiile permanente. Înființarea comisiilor de anchetă este supusă Camerei respective, pentru aprobare fiind necesar votul majorității deputaților.

Comisiile de anchetă înființate separat de Camere sau împreună vor întocmi un raport privind obiectul anchetei pe care îl vor prezenta, după caz, Camerei respective sau Camerelor reunite.

Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului prevăd, totodată, că fiecare comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul obiectului său de activitate cu încuviințarea Camerei respective.

4.7. Angajarea răspunderii Guvernului din proprie inițiativă

Din momentul învestirii sale prin votul de încredere acordat de Parlament și al numirii sale de Președintele României pe baza acestui vot, Guvernul își asumă o răspundere directă pentru modul în care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și

exercită conducerea generală a administrației publice. În situația în care Guvernul este sprijinit de majoritatea membrilor Parlamentului, va avea posibilitatea – conlucrând cu forul legislativ – să-și înfăptuiască cu succes și fără asperități deosebite, programul de guvernare. Pe parcurs însă, este posibil ca prin măsuri guvernamentale neagreate de aleșii poporului, Guvernul să-și erodeze legitimitatea obținută prin votul de învestitură. Este chiar posibil ca proiecte de legi inițiate de Guvern să fie respinse sau astfel amendate de Parlament încât să-și piardă paternitatea guvernamentală în favoarea unei paternități parlamentare. De asemenea, este posibil ca Guvernul, membrii acestuia să fie șicanați, obstrucționați prin întrebări, interpelări, anchete, moțiuni de cenzură ș.a. Cu alte cuvinte, pe parcursul mandatului său, Parlamentul poate intra în conflict cu Guvernul care își vede astfel periclitată înfăptuirea programului său de guvernare.

Conflictele care pot apărea pe parcurs între Parlament și Guvern se referă în general la probleme concrete, la diferite aspecte din activitatea unui minister. Ele se derulează prin mijloace puse la dispoziție de Constituție: întrebări și interpelări, inițierea, dezbaterea și supunerea la vot a unei moțiuni în legătură cu problema ce a făcut obiectul interpelării, dreptul la informare, procedura de dezbatere și adoptare a unei moțiuni de cenzură. În toate aceste situații, Parlamentul este cel ce are inițiativa controlului asupra activității Guvernului.

Constituția prevede, însă, și posibilitatea ca Guvernul să-și angajeze răspunderea din proprie inițiativă în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

Prin acest demers, Guvernul urmărește să verifice în mod concret pe ce sprijin poate conta în Parlament și, eventual, să convingă Camera Deputaților și Senatul că programul său de guvernare este încă viabil și că echipa guvernamentală încă are capacitatea de a-l înfăptui.

În cadrul acestei proceduri, Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege este votată de majoritatea deputaților și senatorilor.

Guvernul se bucură de o libertate deplină în ceea ce privește alegerea momentului angajării răspunderii sale și în ceea ce privește conținutul programului, al declarației sau al naturii ori domeniului reglementat de proiectul de lege. Pus în fața demersului Guvernului, Parlamentul trebuie să opteze, fie pentru aprobarea programului, declarației sau proiectului de lege, fie pentru inițierea unei moțiuni de cenzură. În cazul în care moțiunea de cenzură nu este adoptată, programul și declarația de politică generală sunt integrate în strategia de guvernare, iar proiectul de lege se consideră adoptat urmând a fi promulgat ca lege.

În ceea ce privește demersul Guvernului, se subînțelege că inițiativa angajării răspunderii acestuia revine întregii echipe guvernamentale. Constituția este foarte clară sub acest aspect.

Articolul 114 alin. (1) prevede că „Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și Senatului". Cu alte cuvinte, așa cum s-a și remarcat deja, răspunderea are caracter solidar, ea fiind angajată nu în numele unui membru al Guvernului – fie chiar și primul-ministru – ci în numele întregii echipe guvernamentale[1].

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 180. În sistemul constituțional francez, potrivit art. 49 alin. (3) din Constituție, angajarea răspunderii Guvernului în fața Adunării Naționale asupra votului unui text se face de primul-ministru, după deliberare în Consiliul de Miniștri.

Textul art. 114 instituie o răspundere politică. Cu toate acestea, unele dintre efectele acesteia sunt juridice. Ne referim, în acest sens, la demiterea Guvernului în ipoteza depunerii și votării unei moțiuni de cenzură.

Scopul urmărit prin această procedură este limpede: în cazul în care Parlamentul este de acord cu programul prezentat de Guvern sau cu declarația de politică generală ori nu se întrunește majoritatea de voturi necesară aprobării moțiunii de cenzură, poziția Guvernului se consolidează, sporește legitimitatea acestuia. Neacordarea încrederii depinde de depunerea moțiunii de cenzură și de votarea ei. Dacă nu se depune moțiunea de cenzură sau dacă aceasta este respinsă, se consideră că programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege, întrunesc „aprobarea" forului legislativ.

În tăcerea Legiuitorului constituant, se poate pune o problemă practică, și anume dacă programul sau declarația de politică generală se supun dezbaterii și aprobării potrivit procedurii prevăzute de Constituție pentru învestirea Guvernului [art. 103 alin. (3)] ori aprobarea acestora rezultă implicit din nepromovarea moțiunii de cenzură sau din respingerea ei. Credem că soluția la o asemenea ipoteză este dată chiar de art. 114 alin. (2) și (3) din Constituție. În aceste două texte, legiuitorul se referă la efectele juridice ale depunerii și votării unei moțiuni de cenzură și, respectiv, la efectele politice ale nedepunerii moțiunii sau ale respingerii ei. Astfel, art. 114 alin. (3) precizează că, dacă Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Așadar, aprobarea este implicită sau tacită[1]. Caracterul implicit sau tacit al aprobării programului, declarațiile de politică generală sau a proiectului de lege, nu împiedică, după părerea noastră, dezbaterea acestora. Dezbaterea, însă, nu este urmată de vot ca în cazul acordării votului de încredere.

Programul și declarația de politică generală aprobate, vor completa programul Guvernului acceptat de Parlament prin acordarea votului de învestitură, devenind parte integrantă a acestuia.

În cazul punerii în minoritate a Guvernului, prin votarea moțiunii de cenzură, acesta este demis, urmând ca șeful statului să reia procedura prevăzută la art. 103 alin. (1) din Constituție, iar candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru să solicite Parlamentului votul de încredere asupra unui nou program și a unei noi liste a Guvernului[2].

În ceea ce privește programul sau declarațiile de politică generală, acestea pot fi controlate după „acordul" tacit al Parlamentului, prin toate formele de control parlamentar, inclusiv prin depunerea ulterioară a unei moțiuni de cenzură. De asemenea, și în privința proiectului de lege, deputații și senatorii au deschisă calea sesizării Curții Constituționale în condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție. Legea fundamentală prevede chiar în art. 114 alin. (4) că în cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii, adoptate ca urmare a „reînnoirii" votului de încredere acordat Guvernului, dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere. În practica parlamentară s-a susținut că Guvernul nu și-ar putea asuma răspunderea, potrivit art. 114 din Constituție, asupra unui proiect de lege care ar îngloba regle-

[1] Ibidem.

[2] Nu există vreo dispoziție constituțională care să interzică includerea pe noua listă a Guvernului a unor miniștri din Guvernul demisionar.

mentări distincte. Sesizată cu neconstituționalitatea unui astfel de proiect, Curtea Constituțională a decis, însă, că legiuitorul poate să reglementeze, printr-o lege, un grup complex de relații sociale.[1]

Introdusă pe filiera procedurii legislative, ca urmare a constatării neconstituționalității sale de către Curtea Constituțională, sau a refuzului Președintelui României de a o promulga, legea adoptată în condițiile art. 114 din Constituție urmează regimul general de reexaminare aplicat tuturor celorlalte legi supuse acestui regim[2]. Ca atare, Parlamentul o poate aproba sau respinge. În ipoteza respingerii, poziția Guvernului devine șubredă, dar acesta nu este obligat să demisioneze.

4.8. Suspendarea din funcție a Președintelui României

Instituția juridică a suspendării din funcție a Președintelui României trebuie privită ca o modalitate atipică a controlului parlamentar. Am arătat deja suportul constituțional al răspunderii politice a Președintelui în fața Parlamentului[3]. Inițiativa suspendării din funcție a Președintelui revine Parlamentului, măsura propriu-zisă fiind luată cu votul majorității deputaților și senatorilor în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, după consultarea Curții Constituționale.

În cazul în care propunerea de suspendare este aprobată, în cel mult 30 de zile, se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui suspendat.

4.9. Punerea sub acuzare a Președintelui României

Punerea sub acuzare a Șefului statului (în formele de guvernământ republicane) este o procedură cunoscută sub denumirea de *impeachment*. Ca și în cazul suspendării din funcție a Președintelui României, punerea sub acuzare a acestuia presupune săvârșirea de către șeful statului a unor fapte deosebit de grave. Astfel, art. 96 alin. (1) din Constituție prevede că cele două Camere, reunite în ședință comună, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare. Decizia este luată cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Competența de judecată revine Înaltei Curți de Casație și Justiție. În cazul stabilirii vinovăției prin hotărârea de condamnare rămasă definitivă, Președintele este demis de drept.

Punerea sub acuzare a Președintelui este un caz atipic de control parlamentar. În acest caz, Parlamentul acționează, ca și în cazul suspendării, ca reprezentant suprem al poporului român.

4.10. Solicitarea urmăririi penale a membrilor Guvernului

Instituția urmăririi penale a membrilor Guvernului a fost introdusă în sistemul constituțional românesc modern prin *Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române*, semnată la Paris în 1858[4]. Dispoziții referitoare la punerea sub acu-

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 147 din 16 aprilie 2003 (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

[2] Ne referim la art. 147 și art. 77 alin. (2) din Constituție.

[3] Instituția juridică a suspendării din funcție a Președintelui României, ca și cea a punerii sub acuzare a acestuia vor fi analizate în capitolul consacrat Președintelui României.

[4] Articolul 15 din Convenție avea următorul cuprins: „Orice act slobozit de Hospodar, trebuie să fie contrasemnat de către miniștrii competenți. Miniștrii vor fi răspunzători de violarea

zare a miniştrilor conţineau şi Constituţiile din 1866 (art. 101), Constituţia din 1923 (art. 98), Constituţia din 1938 (art. 70) şi Constituţia din 1948 (art. 73). Constituţiile din 1952 şi 1965 nu au mai prevăzut răspunderea penală a membrilor Guvernului.

Constituţia adoptată în 1991 a reintrodus instituţia urmăririi penale a miniştrilor în art. 109 alin. (2) şi (3). Din enunţul constituţional rezultă caracterul individual al procedurii, ca şi al răspunderii juridice. În ceea ce priveşte faptele de natură a atrage răspunderea penală, adică cazurile de răspundere, ca şi pedepsele aplicabile sunt reglementate în Legea privind responsabilitatea ministerială. Constituţia a conferit dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, Camerei Deputaţilor, Senatului şi Preşedintelui României.

Pentru atragerea răspunderii penale a miniştrilor este imperios necesar ca faptele ce li se impută să fie săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor. Această cerinţă rezultă cu claritate chiar din cuprinsul art. 109 alin. (2) din Constituţie[1]. Se înţelege că în situaţia ipotetică când un ministru ar comite o faptă penală prevăzută ca atare în Codul penal sau într-o lege specială, el ar urma să răspundă penal ca orice persoană care ar comite o infracţiune. O soluţie contrară ar contraveni principiului deplinei egalităţi în drepturi între cetăţeni, ocrotit în art. 16 alin. (1) din Constituţie.

Întrucât Constituţia României nu a stabilit o incompatibilitate între calitatea de deputat ori senator şi cea de membru al Guvernului se poate pune problema dacă în privinţa răspunderii penale a unui membru al Guvernului, care în acelaşi timp este şi parlamentar, operează efectele juridice ale imunităţii parlamentare reglementate în art. 72 din Constituţie.

Într-o asemenea situaţie, urmează a se constata dacă fapta imputată ministrului a fost săvârşită în exercitarea funcţiei ministeriale sau în calitate de ales al poporului. În primul caz, este clar că imunitatea parlamentară nu operează, întrucât ministrul în cauză a comis fapta în exerciţiul funcţiei sale. În al doilea caz, asumarea răspunderii penale este posibilă numai cu încuviinţarea Camerei în care a fost ales, cu respectarea procedurii prevăzute în regulamentul Camerei respective referitoare la o asemenea situaţie. De pildă, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede că dezbaterea cererii pentru urmărirea penală se efectuează pe baza raportului întocmit fie de o comisie permanentă care a primit încuviinţarea Camerei în acest sens, fie de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. Camera hotărăşte asupra cererii în cel mult 3 luni de la sesizare, cu votul majorităţii membrilor.

În cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui ministru, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestuia din funcţie. Constituţia prevede, de asemenea, că trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcţie.

---

legilor şi mai ales de orice risipă a banilor publici. Ei vor fi supuşi judecăţii Înaltei Curţi Judecătoreşti şi de Casaţie. Acţiunea va putea fi provocată de Hospodar sau de Adunare.

Punerea sub acuzaţie a miniştrilor nu se va putea pronunţa decât cu majoritatea de două părţi din trei a membrilor de faţă".

[1] Legea nr. 115/1999, republicată, privind responsabilitatea ministerială stabileşte, precede în art. 8 faptele care constituie infracţiuni, în înţelesul legii respective, precum şi procedura de urmărire penală şi de judecare (M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007).

Constituția prevede două modalități de suspendare a unui membru al Guvernului căruia i se impută săvârșirea unei fapte penale: a) suspendarea care poate fi dispusă de Șeful statului; b) suspendarea care operează de drept, din momentul trimiterii în judecată. Hotărârea de condamnare rămasă definitivă ridică probleme dacă ministrul suspendat[1] va putea continua să-și exercite funcția.

Din cuprinsul art. 106 din Constituție, care reglementează cazurile de încetare a funcției de membru al Guvernului, nu rezultă că o hotărâre judecătorească de condamnare a unui membru al Guvernului ar avea ca rezultat pierderea de către acesta a calității pe care a avut-o în Guvern. Într-un singur caz ar pierde această calitate, și anume dacă prin hotărârea de condamnare și-ar pierde drepturile electorale. Articolul 106 din Constituție prevede însă că funcția de membru al Guvernului poate înceta și în alte cazuri prevăzute de lege. S-a deschis, astfel, posibilitatea ca prin Legea privind responsabilitatea ministerială, la care face referire art. 109 alin. (3) din Constituție, să se prevadă demiterea de drept a membrului Guvernului a cărui vinovăție a fost constatată de Înalta Curte de Casație și Justiție care l-a și condamnat penal. Legea nr. 115/1999 prevede că membrul Guvernului condamnat prin hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcție de Președintele României, la propunerea Primului-ministru.

În fine, mai adăugăm că, întrucât Constituția se referă numai la urmărirea penală a membrilor Guvernului, aceștia pot fi acționați în justiție fără nicio restricție în cauze civile și în materie de contencios administrativ.

§5. Funcția de desemnare prin învestire, alegere sau numire a unor autorități publice

În cadrul acestei funcții, cea mai importantă activitate desfășurată de Parlament se referă la acordarea votului de învestitură Guvernului – instituție juridică deja analizată.

Evident, atribuțiile Parlamentului subsumate acestei funcții sunt prevăzute expres în Constituție sau în legi speciale. Cum Parlamentul României are o structură bicamerală, se subînțelege că această funcție va fi înfăptuită de cele două Camere reunite în ședință comună. Potrivit Constituției, Parlamentul:

a) acordă votul de încredere Guvernului [art. 103 alin. (3)];

b) numește pe Avocatul Poporului [art. 58 alin. (1)];

c) numește membrii Curții de Conturi [art. 140 alin. (4)];

d) numește directorii serviciilor de informații [art. 65 lit. h)].

De asemenea, potrivit Constituției, Camerele numesc, separat, câte 3 dintre cei 9 judecători ai Curții Constituționale [art. 142 alin. (3)].

În diferite legi speciale sunt prevăzute alte prerogative de numire ale Parlamentului. Astfel, de pildă, potrivit art. 7 alin. (2) din Legea nr. 73/1993, președintele Consiliului Legislativ și președinții de secții ai acestei autorități publice sunt numiți de cele două Camere în ședință comună.

---

[1] Este de presupus că momentul la care încetează perioada de suspendare se referă la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

Posibilitatea ca printr-o lege specială să se prevadă competența Camerelor de a numi sau alege în funcții publice anumite persoane este prevăzută în art. 1 pct. 21 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, potrivit art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituție. În ceea ce privește natura unei astfel de legi, credem că poate fi vorba chiar de o lege ordinară.

Secțiunea a VII-a. Actele Parlamentului

§1. Considerații generale. Categorii de acte

Parlamentul României adoptă două mari categorii de acte: acte juridice și acte politice. Primele sunt expres prevăzute în Constituție și în Regulamentele fiecărei Camere, iar celelalte sunt deduse din practica parlamentară sancționată însă în Regulamentul ședințelor comune ale Camerelor (art. 1 pct. 22), precum și în regulamentele proprii (art. 85 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 89 alin. (2) din Regulamentul Senatului). Este interesantă și pertinentă clasificarea făcută de Curtea Constituțională actelor juridice aprobate de Camere: legi constituționale, legi organice, legi ordinare [art. 73 alin. (1) din Constituție]; regulamentul ședințelor comune [art. 62 alin. (1)]; moțiunea de cenzură (art. 113 din Constituție). Fiecare Cameră a Parlamentului poate aproba următoarele acte juridice: regulamentul propriu de organizare și funcționare [art. 64 alin. (1) din Constituție]; hotărâri [art. 67 și art. 76 alin. (2) din Constituție]; moțiuni [art. 67 și art. 112 alin. (2) din Constituție].

Potrivit art. 67 din Constituție, Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni. Acestea sunt acte juridice, caracterizate ca atare de Legea fundamentală. În afara lor, Parlamentul sau Camerele separate adoptă declarații, mesaje, apeluri, care sunt considerate acte cu caracter exclusiv politic.

Referitor la moțiune și declarație ca acte politice ale Parlamentului, apreciem că nu există nicio legătură între acestea și declarațiile la care se referă art. 64 alin. (2) lit. c) și lit. d) din Constituție. Concret, în art. 64 din Constituție este vorba de aprobarea de către cele două Camere întrunite în ședință comună a mobilizării totale sau parțiale, sau a stării de război. Deși Legiuitorul constituant folosește în aceste texte noțiunea de declarație, se are în vedere, de fapt, hotărârea ca act juridic ce va încorpora cele două categorii de declarații.

În afara celor două mari categorii de acte, Camerele sau organismele lor interne – comisiile parlamentare, birourile permanente – ca și președinții Camerelor au dreptul de a adopta, sau, după caz de a emite, o serie de acte prin care se concretizează diferite atribuții conferite acestora, îndeosebi prin regulamente. Astfel de acte sunt: avize[1],

[1] De exemplu, avizele comisiilor permanente privind proiectele de lege sau propunerile legislative ce le sunt trimise spre avizare de biroul permanent al Camerei respective.

rapoarte[1], decizii[2], adrese[3], hotărâri[4]. De asemenea, activitatea unor organisme interne de lucru, mai poate fi finalizată prin procese-verbale, comunicate de presă[5] etc., acestea fiind, însă, consemnări, reluări ale unor proceduri şi nu acte în sensul politic sau juridic al cuvântului.

În ceea ce priveşte modalitatea concretă de adoptare a actelor Parlamentului (sau ale Camerelor legislative), art. 121 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi, respectiv, art. 130 din Regulamentul Senatului, prevăd că legile, hotărârile şi moţiunile se adoptă prin vot, majoritatea voturilor necesare pentru adoptare fiind, însă, diferită de la act la act. În privinţa actelor politice, la care ne-am referit deja, aprobarea se face cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor prezenţi la şedinţa comună a celor două Camere[6].

Aşa cum rezultă din practica noastră parlamentară, nu numai legile, hotărârile şi moţiunile au caracter juridic, ci şi unele dintre actele adoptate separat de Camera Deputaţilor sau de Senat, precum şi de organele interne de lucru ale acestora, la care ne-am referit deja. În acest caz, caracterul juridic al actelor respective poate avea ca suport fie o dispoziţie constituţională sau legală, fie o dispoziţie cuprinsă în regulament. Astfel, de pildă, adresele prin care preşedinţii Camerelor pot sesiza Curtea Constituţională privind neconstituţionalitatea regulamentelor acestora sunt acte producătoare de efecte juridice, suportul lor legal fiind art. 146 lit. d) din Constituţie şi art. 21 alin. (1) din Legea nr. 47/1992.

Ţinem, însă, să precizăm că, dacă în practica parlamentară se recunoaşte caracterul juridic al unor acte adoptate de organele interne de lucru ale fiecărei Camere legislative nu înseamnă nicidecum că asemenea acte s-ar încadra în categoria actelor la care se face trimitere în art. 67 din Constituţie. Între forţa juridică a actelor menţionate în art. 67 din Constituţie – legi, hotărâri, moţiuni – şi cea a actelor la care ne-am referit, este o diferenţă esenţială. Actele juridice care emană de la organele interne de lucru ale Camerelor sau de la organele de conducere ale acestora sunt fără îndoială manifestări de voinţă ale unor subiecte de drept (public) săvârşite în scopul de a da

---

[1] De exemplu, rapoartele prezentate de chestori Camerelor la sfârşitul fiecărei sesiuni, cu privire la rezultatele controalelor financiar-contabile, efectuate de aceştia sau rapoartele comisiilor parlamentare referitoare la examinarea proiectelor sau propunerilor legislative cu care au fost sesizate în fond.

[2] A se vedea Decizia Senatului nr. 2 din 15 ianuarie 1994 privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară; Decizia Camerei Deputaţilor nr. 2 din 25 ianuarie 1994 privind convocarea Camerei Deputaţilor.

[3] A se vedea, în acest sens, actul prin care Preşedinţii Camerelor sesizează Curtea Constituţională în condiţiile prevăzute de art. 146 lit. a) şi b) din Constituţie. Preşedintele Camerei Deputaţilor a sesizat Curtea Constituţională prin adresa nr. 8 din 1 martie 1994 în conformitate cu prevederile art. 146 lit. b) din Constituţie şi ale art. 21 alin. (1) din Legea nr. 47/1992.

[4] De exemplu, hotărârile comisiilor parlamentare [art. 51 alin. (4) din Regulamentul Camerei Deputaţilor] sau ale birourilor acestora [art. 46 lit. d) din Regulamentul Camerei Deputaţilor]. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 20 din 23 martie 1994 privind avizarea unei propuneri legislative (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[5] A se vedea art. 58 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[6] A se vedea art. 38 alin. (8) din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului.

naștere unor efecte juridice, adică de a crea drepturi și obligații[1], dar sunt simple acte procedurale prin care se exercită atribuții legale și regulamentare de către cei ce le înfăptuiesc.

În virtutea atribuțiilor regulamentare ce le revin, Biroul permanent al fiecărei Camere legislative și președinții acestora emit o serie de acte cu efecte juridice (hotărâri, decizii) care au caracter obligatoriu. Obiectul de reglementare al acestor acte îl constituie, în general, organizarea diferitelor activități desfășurate de personalul încadrat în serviciile Camerei Deputaților și ale Senatului. Încălcarea lor atrage după sine răspunderea administrativă, disciplinară și chiar civilă a acestora. Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor a precizat în art. 25, un tip de hotărâre a Birourilor permanente ale celor două Camere, care sunt obligatorii și au un caracter definitiv și executoriu față de orice autoritate publică. Este vorba de acele hotărâri pe care Biroul permanent al unei Camere legislative le poate adopta în materie de imunitate parlamentară, în situația în care organismul intern de conducere al Camerei ia de urgență măsura provizorie a revocării reținerii unui parlamentar, pe care urmează să o supună de îndată plenului acesteia. Textul legal în cauză conține o contradicție de termeni. Pe de o parte, art. 25 din Legea nr. 96/2006 prevede că o asemenea hotărâre este luată de Biroul permanent al unei Camere este definitivă și executorie, fiind, totodată, obligatorie pentru orice autoritate publică, iar pe de altă parte art. 23 alin. (4) din aceeași lege prevede că hotărârea respectivă a Biroului permanent stabilește o măsură provizorie, pe care o supune aprobării plenului Camerei respective.

Hotărârile Biroului permanent nu pot avea, însă, caracter obligatoriu pentru Camere, acestea fiind purtătoare de suveranitate națională. În speța evocată, hotărârea Biroului permanent al unei Camere legislative, prin care se dispune revocarea reținerii de către poliție a unui parlamentar, are caracter obligatoriu numai față de această autoritate publică care a dispus reținerea acestuia sau care ar avea o competență specială în această materie.

Nu toate actele juridice adoptate de Parlament sau de Camere ori de structuri de lucru ale acestora au caracter normativ. Unele dintre ele – ne referim doar la unele hotărâri și la moțiunile adoptate potrivit art. 112 alin. (2) și art. 113 din Constituție ca și la unele decizii – au un caracter individual[2]. Aceste acte juridice individuale creează drepturi și obligații în considerarea calității unui anumit subiect de drept (public) determinat.

În legătură cu actele juridice adoptate de Parlament în virtutea art. 67 din Constituție, se mai impune precizarea că unele dintre ele – ne referim îndeosebi la legi – au caracter normativ, adică conțin norme de conduită general-obligatorii având, totodată, un caracter impersonal. De fapt, este de esența legii să reglementeze într-o manieră general-obligatorie și impersonală relații sociale. Aceeași caracteristică este evidentă însă

---

[1] A se vedea noțiunea generală a actului juridic în *M. Djuvara*, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), vol. II, Ed. Socec, București, 1930, p. 162-165.

[2] Hotărârea Camerei Deputaților nr. 2 din 1 februarie 1994 pentru alegerea vicepreședinților Camerei Deputaților are un vădit caracter individual. De asemenea, au caracter individual, de pildă, deciziile Senatului privind asigurarea conducerii acestuia în timpul absenței Președintelui său [a se vedea, în acest sens, Decizia Senatului nr. 13 din 20 octombrie 1994 privind asigurarea conducerii Senatului pe perioada 3-28 octombrie 1994 (M. Of. nr. 302 din 25 octombrie 1994)].

şi la unele hotărâri adoptate de Camerele legislative, de pildă la hotărârea prin care se aprobă regulamentul propriu. Alte acte juridice, ale Camerelor sau ale Parlamentului, cum sunt de pildă actele de numire în funcţii publice, au caracter individual.

În ceea ce priveşte caracterul politic al unor acte adoptate separat de cele două Camere sau de Parlament, nu se poate face o deosebire între ele pe acest criteriu. Evident, importanţa politică a unora poate fi mai mare decât a altora, dar toate au caracter politic.

§2. Conceptul de lege. Categoriile de legi

Legea poate fi definită formal, şi punct de vedere procedural, ca fiind actul juridic iniţiat potrivit Constituţiei şi adoptat de cele două Camere corespunzător procedurii legislative regulamentare, promulgat de Preşedintele României şi publicat în Monitorul Oficial. După cum se poate observa, această definiţie a legii face trimitere la dispoziţii exprese cuprinse în Constituţia României care fixează jaloanele generale ale procesului legislativ în ţara noastră:

a) art. 74 alin. (1) şi art. 150 alin. (1)[1];
b) art. 75-76;
c) art. 77;
d) art. 78.[2]

De asemenea, definiţia enunţată se întemeiază pe dispoziţiile cuprinse în Regulamentele proprii ale Camerelor, precum şi în Regulamentul şedinţelor comune referitoare la procedura legislativă şi la mediere.

Definiţia dată legii nu este, nicidecum, o definiţie unică sau generală; este, dacă se poate spune aşa, o „definiţie constituţională" care surprinde, îndeosebi, aspectele procedurale, formale ale iniţierii, dezbaterii şi finalizării procesului legislativ. O asemenea definiţie nu face apel la caracteristica legii ca act juridic prin care se reglementează, într-o manieră general-obligatorie şi impersonală cele mai importante relaţii sociale, sau prin care se exprimă interesele generale, fundamentale ale unei naţiuni, act a cărui respectare este impusă, la nevoie, prin autoritatea statului.

Conceptul de lege poate fi definit, cu nuanţările corespunzătoare, de către fiecare ramură a ştiinţelor juridice şi, în primul rând, de Teoria generală a dreptului. Toate definiţiile conţin, însă, pe lângă trăsăturile specifice, anumite elemente comune oricărei definiţii a legii. Astfel, legea: este un *act al Parlamentului* adoptat de acesta potrivit unei proceduri solemne; *conţine reguli de conduită socială general-obligatorii şi impersonale*, a căror respectare este asigurată, la nevoie, prin forţa de constrângere a statului; *exprimă voinţa generală a unei colectivităţi*. Profesorul I. Muraru defineşte legea ca fiind actul juridic al Parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai

---

[1] Articolul 74 alin. (1) stabileşte titularii dreptului de iniţiativă legislativă a legilor organice şi ordinare, iar art. 150 alin. (1) pe titularii dreptului de iniţiativă a legilor constituţionale.

[2] Evident, pot fi invocate aici şi alte texte constituţionale care contribuie la stabilirea cadrului juridic de adoptare a legilor. Dintre acestea nu ar putea să lipsească art. 61 alin. (1), care prevede că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării şi stabileşte, astfel, exclusivitatea Parlamentului în materie de legiferare.

generale şi cele mai importante[1]. Profesorul T. Drăganu susţine, pe drept cuvânt, că definitivarea legii poate fi făcută avându-se în vedere fie un criteriu formal, adică accentuându-se asupra naturii organului chemat să o adopte, precum şi asupra procedurii ce trebuie respectată în acest scop, fie un criteriu material, adică ţinându-se seama de cuprinsul ei. Din punct de vedere formal, susţine autorul menţionat, este lege orice manifestare de voinţă care emană de la acele organe ale statului care au, în virtutea normelor constituţionale în vigoare, calitatea de organe legislative şi este adoptată cu respectarea procedurii dinainte prevăzute[2].

Într-o altă definiţie, legea este actul juridic normativ adoptat de către organul legiuitor şi după procedura stabilită în acest scop, prin care, în cadrul competenţei sale legislative, acesta stabileşte reguli generale şi de aplicaţie repetată, a căror respectare este asigurată prin virtualitatea coerciţiunii statale[3].

Parlamentul României adoptă trei categorii de legi: constituţionale, organice şi ordinare. Temeiul legal al acestei clasificări este art. 73 din Constituţie. Tot Constituţia indică domeniul de reglementare al legilor constituţionale şi al legilor organice. Astfel, art. 73 alin. (2) din Constituţie prevede că legile constituţionale sunt cele de revizuire a Constituţiei.

În privinţa legilor organice Legiuitorul constituant nu le-a mai definit ca atare ci a prevăzut în art. 73 alin. (3) anumite domenii sociale care nu pot fi reglementate decât prin lege organică. Aceste domenii sunt:

a) sistemul electoral; organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente;

b) organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice;

c) statutul deputaţilor şi al senatorilor, stabilirea indemnizaţiei şi a celorlalte drepturi ale acestora;

d) organizarea şi desfăşurarea referendumului;

e) organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;

f) regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă;

g) infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora;

h) acordarea amnistiei sau a graţierii colective;

i) organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi;

j) statutul funcţionarilor publici;

k) contenciosul administrativ;

l) regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii;

m) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia socială;

n) organizarea generală a învăţământului;

o) regimul general al cultelor;

p) organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală;

---

[1] *I. Muraru*, op. cit., p. 159.

[2] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 98.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., p. 189.

r) statutul minorităților naționale din România.

Domeniile menționate mai sus nu sunt singurele a căror reglementare normativă se face exclusiv prin lege organică. Chiar Constituția prevede, astfel, de domenii în alte texte[1]. Simpla lectură a textului constituțional care enumeră domeniile vieții sociale rezervate exclusiv reglementării prin lege organică, arată importanța acestora. În stabilirea domeniilor respective, Constituția a ținut seama de conținutul reglementărilor legale de natură organică, care justifică de altfel și majoritatea absolută de voturi cerută pentru adoptarea lor.

După cum se poate observa, domeniile vieții sociale în care Parlamentul legiferează prin lege organică sunt deosebit de importante pentru organizarea și desfășurarea vieții sociale pe baze democratice, potrivit principiilor pluralismului, drepturilor fundamentale ale omului. Aceste domenii intră în sfera exclusivă de reglementare normativă a Parlamentului. Guvernul nu ar putea fi abilitat de forul legislativ să adopte norme cu putere de lege în aceste domenii, întrucât astfel s-ar încălca art. 115 alin. (1) din Constituție[2]. Cu toate acestea, până la revizuirea Constituției, jurisprudența Curții Constituționale a statuat că ordonanțele de urgență puteau fi emise de Guvern și în domeniul legilor organice, restricția pentru această categorie de legi nefiind prevăzută decât pentru ordonanțele emise în baza unei legi de abilitare, conform art. 114 alin. (1) din Constituție, în redactarea nemodificată de Legea de revizuire a Constituției adoptată în 2003[3].

În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a subliniat că ordonanța de urgență nu este o varietate a ordonanței emise în temeiul unei legi de abilitare, ci o măsură de ordin constituțional ce permite Guvernului, sub controlul strict al Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, care impune adoptarea unei soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public[4]. Această opinie este întemeiată pe dispozițiile art. 115 alin. (4) din Constituția revizuită, potrivit cărora „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora"[5].

Potrivit punctului de vedere enunțat, Guvernul este abilitat direct de Constituție, prin voința Adunării Constituante, să emită ordonanțe de urgență. În acest caz, însă, textul revizuit al Constituției cuprins în art. 115 alin. (4) nu ar fi trebuit să fie redactat sub titlul „Delegarea legislativă". Ca instituție juridică, delegarea legislativă exprimă

---

[1] De pildă, art. 40 alin. (3), art. 52 alin. (2), art. 58 alin. (3), art. 71 alin. (3), art. 79 alin. (2), art. 105 alin. (2), art. 142 alin. (4) ș.a.

[2] Potrivit textului menționat, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 95 din 4 martie 2004 (M. Of. nr. 234 I din 17 martie 2004).

[4] A se vedea punctul de vedere al Avocatului Poporului privind sesizarea ce face obiectul Deciziei Curții Constituționale nr. 95 din 4 martie 2004 (M. Of. nr. 234 din 17 martie 2004).

[5] Potrivit art. 114 alin. (4) din textul nerevizuit al Constituției din 1991, „în cazuri excepționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență. Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu".

un raport între Parlament ca adunare legislativă ordinară și Guvern, ori textul art. 115 alin. (4) din Constituția revizuită exprimă „o delegare legislativă constituțională", și nu una parlamentară. Potrivit teoriei clasice a dreptului constituțional, parlamentul ordinar este învestit de către Adunarea Constituantă să exercite puterea legislativă, putând în cazuri excepționale și limitate în timp și în domenii de reglementare prestabilite, să delege, să transmită această putere Guvernului. Rezultă că Guvernul poate emite ordonanțe de urgență, dar nu în virtutea unei delegări legislative ci ca urmare a unei învestiri directe de ordin constituțional. Guvernul capătă astfel o putere de reglementare proprie în domenii rezervate legilor organice și ordinare, fără a putea afecta, însă, regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și fără a putea să vizeze măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.

Textul constituțional cuprins în art. 115 alin. (4) din Constituția revizuită omite să precizeze ce înseamnă, „situații extraordinare", lăsând această sarcină în seama aprecierii Parlamentului. O asemenea practică poate deveni, însă, periculoasă, întrucât în Parlament, Guvernul va avea de regulă o majoritate care îl va susține. Nici art. 115 alin. (6) din Constituția în vigoare, nu aduce indicii suficiente pentru precizarea domeniului „rezervat" ordonanțelor de urgență. Acest text ar fi trebuit să prevadă cu exactitate cadrul de abilitare constituțională a Guvernului de a emite astfel de acte normative, și nu să precizeze excepțiile de la acest drept. Legiuitorul constituant a inversat termenii reglementării. În loc să precizeze cu claritate domeniile în care Guvernul este învestit să emită ordonanțe de urgență, a stabilit excepțiile de la acest drept, lăsându-i astfel acestuia o libertate periculoasă pentru jocul politic democratic specific statului de drept. În dreptul constituțional comparat se interzice delegarea de competență prea generală care nu indică suficient de precis domeniile care fac obiectul delegării[1].

Există o necorelare între art. 115 alin. (4) și art. 108 din Constituție, referitoare la actele Guvernului. Acest din urmă text prevede în alin. (1) că Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe fără a distinge ordonanțele de abilitare de cele de urgență. Această omisiune este justificată pentru că se avea în vedere textul nerevizuit al art. 114 din Constituție. În urma revizuirii acest text, art. 108 din Constituție (care nu a fost revizuit) este incomplet, întrucât se referă exclusiv la ordonanțele de abilitare, omițând ordonanțele de urgență pe care Guvernul le poate emite conform puterii sale de reglementare specială care i-a fost conferită direct de Constituție.

În aceste condiții, Parlamentul nu mai poate să apară ca „unică autoritate legiuitoarea țării", așa cum prevede art. 61 alin. (1) din Constituția revizuită. Dacă ținem seama de numărul foarte mare al ordonanțelor de urgență emise de Guvern în legislaturile care au urmat adoptării Constituției din 1991, se poate trage concluzia că în practica guvernării, puterea legislativă este sensibil rațională de către Guvern care se transformă treptat într-o autoritate legiuitoare.

În toate celelalte domenii ale vieții sociale, Parlamentul adoptă legi ordinare. Totodată, forul legislativ are latitudinea de a abilita Guvernul să emită ordonanțe care vor avea, prin urmare, forța juridică a unei legi ordinare.

---

[1] *O. Duhamel, Y. Mény*, Dictionnaire constitutionnel, PUF, Paris, 1992, p. 281.

În ceea ce privește raporturile între actele normative emise de Guvern, în afara celor explicate deja, se mai impune o precizare. Astfel, Guvernul poate fi abilitat de Parlament printr-o lege de abilitare să adopte ordonanțe în anumite domenii de activitate și pentru perioada fixată în lege. Este adevărat că Guvernul poate adopta și ordonanțe de urgență, ceea ce nu necesită preexistența unei legi de abilitare. Dispozițiile constituționale sunt lacunare în privința raporturilor existente între lege și ordonanțele Guvernului emise atât în virtutea art. 115 alin. (1), cât și conform art.114 alin. (4) din Constituție. În legătură cu aprobarea acestor acte ale Guvernului, în literatura de specialitate s-a susținut că prin actul de aprobare adoptat de Parlament, ordonanța Guvernului se transformă în lege[1]. În opinia noastră, bazată pe principiul separației puterilor în stat, aprobarea de către forul legislativ a unui act al puterii executive se circumscrie funcției de control parlamentar exercitat asupra Guvernului. Transformarea ordonanței Guvernului în lege este, într-adevăr o descărcare de răspundere a Guvernului, dar nu pentru conținutul ordonanței ci pentru dreptul pe care și l-a asumat acesta de a legifera în condiții excepționale, ocolind astfel Parlamentul. Conținutul normativ al ordonanței Guvernului rămâne neschimbat, indiferent de faptul aprobării sau respingerii ordonanței prin lege. Este greu de admis că un act normativ poate avea până la un moment dat natura unui act administrativ și după aprobarea sa prin lege ar căpăta o altă natură juridică și anume, cea a unei legi. Dacă Parlamentul și-ar „însuși" voința juridică și strategia administrativă a Guvernului – exprimate prin ordonanța emisă – ce temei politic ar mai avea pentru a exercita un control parlamentar asupra Guvernului, în ceea ce privește necesitatea reglementării de către acesta a domeniilor vizate prin ordonanța respectivă, convertită ulterior în lege?

Faptul că în Parlament s-a admis ca ordonanțele guvernamentale să fie modificate cu prilejul aprobării lor de către Parlament, a constituit o opțiune legislativă care a deformat raporturile între cele două puteri și a pus bazele unei practici care a îngreunat procesul legislativ. După părerea noastră, legea ar fi trebuit să rămână un act de suveranitate națională iar ordonanța, un act normativ emis de Guvern în circumstanțe extraordinare care să impună o legiferare rapidă, cenzurată ulterior de Parlament, exclusiv sub aspectul temeiurilor formale ale adoptării sale. Tot atât de nocivă și este practica Guvernului de a recurge în exces atât la emiterea ordonanțelor simple, cât și a celor de urgență.

Domeniile de activitate vizate delegării legislative intră în sfera de reglementare rezervată legilor ordinare. Ca atare, printr-o ordonanță, Guvernul are latitudinea să adopte norme cu putere de lege, adică norme general-obligatorii, impersonale și primare, dar numai în condițiile prevăzute în legea de abilitare. Această latitudine nu se mai regăsește în cazul hotărârilor care, potrivit art. 108 alin. (2) din Constituție, se emit exclusiv pentru organizarea executării legilor[2]. Hotărârile Guvernului pot conține norme general-obligatorii și impersonale dar ele sunt subsecvente unei legi adoptate

---

[1] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 139.

[2] Pentru rațiunea deplinei conformități a valorii juridice a ordonanțelor cu cea a legilor ordinare, o hotărâre poate fi emisă de Guvern nu numai pentru organizarea executării unei legi, ci și pentru organizarea executării unei ordonanțe, așa cum rezultă și din practica curentă [a se vedea, de pildă, art. 44 alin. (2) din O.U.G. nr. 88/1997 (M. Of. nr. 381 din 29 decembrie 1997)].

anterior de Parlament[1]. Cu alte cuvinte, hotărârile Guvernului nu conțin norme juridice primare.

Datorită diferenței de importanță socială ce le-a fost conferită prin Constituție, legile la care Legiuitorul constituant face referire, se deosebesc și din punct de vedere al procedurii de adoptare.

Astfel, în timp ce legile organice și ordinare pot fi inițiate de Guvern, de parlamentari precum și de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot în condițiile prevăzute în art. 74 alin. (2) și (3) din Constituție, legile constituționale pot fi inițiate de Președintele României la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor și de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot în condițiile prevăzute de art. 150 alin. (2) din Constituție.

Alte deosebiri privesc procedura de adoptare. Astfel, legile constituționale se adoptă cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, în timp ce legile organice se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, iar legile ordinare cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră. De asemenea, în cazul în care prin procedura de mediere privind un proiect de lege constituțională, nu se ajunge la un acord, Camerele hotărăsc, în ședință comună, asupra divergențelor, cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor, în timp ce, dacă obiectul procedurii de mediere îl constituie un proiect de lege organică sau ordinară, Camerele întrunite în ședință comună vor decide asupra textului definitiv cu votul majorității cerute de art. 74 din Constituție în funcție de caracterul – organic sau ordinar – al legii.

O problemă cu implicații practice deosebite, nesoluționată încă la nivel constituțional, este procedura de urmat în cazul ipotezei dezbaterii în vederea aprobării sau respingerii de către Parlament a unei ordonanțe guvernamentale, care a fost deja abrogată printr-o altă ordonanță sau printr-o lege, înainte de a se fi finalizat procedura de aprobare a ei în forul legislativ. În practica parlamentară și în literatura de specialitate s-a susținut că ordonanțele care au ajuns la termen sau care au fost abrogate nu se mai supun dezbaterii parlamentare în vederea aprobării sau respingerii lor de către forul legislativ, întrucât Parlamentul are în vedere doar ordonanțele în vigoare[2]. Aceeași soluție este propusă în ceea ce privește ordonanțele declarate neconstituționale conform art. 146 lit. d) din Constituție[3]. După părerea noastră, acest punct de vedere chiar dacă ar răspunde unei raționalități a actului legislativ, nu are un temei constituțional. Constituția nu a avut în vedere această ipoteză. Mai mult, nu există o obligativitate constituțională a aprobării parlamentare a ordonanțelor guvernamentale. Potrivit art. 115 alin. (3) din Constituție, acestea se supun aprobării Parlamentului potrivit procedurii legislative, numai dacă legea de abilitare o cere. Din moment ce legea de abilitare ar prevedea obligativitatea aprobării ordonanței de către Parlament, procedura legislativă în fața acestuia trebuie realizată. Nu poate fi evitat sau întrerupt procesul de aprobare a ordonanței, dacă aprobarea a fost prevăzută în procesul de delegare legislativă. Evident, ne aflăm pe terenul unei lacune de reglementare.

---

[1] În același sens, și *I. Deleanu*, op. cit., p. 186.

[2] *I. Vida*, Procedura legislativă, Parlamentul României, București, 1989, p. 143, 144.

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanța guvernamentală. Doctrină și Jurisprudență, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 144.

Cu riscul de a îngreuna procesul legislativ prin constatarea parlamentară a abrogării unei ordonanțe, susținem punctul de vedere al Consiliului Legislativ potrivit căruia într-o asemenea ipoteză ordonanța abrogatoare ar urma să fie aprobată de către Parlament care, totodată, ar constata încetarea aplicării ordonanței care a fost deja abrogată, dar cu precizarea date abrogării sale.

O ultimă precizare privind legea ca act al Parlamentului și legăturile acesteia cu toate celelalte acte juridice emise de autoritățile publice, potrivit competenței ce li s-a atribuit, privește forța sa juridică raportată la forța juridică a celorlalte acte juridice. Din această perspectivă subliniem că sistemul de drept poate fi înfățișat ca o piramidă în vârful căreia este așezată Legea supremă – Constituția.

Din treaptă în treaptă, Constituției i se subordonează toate celelalte acte normative. Pe aceeași linie de gândire, legilor li se subordonează actele puterii executive și ale autorităților administrației publice.

§3. Conceptul de hotărâre. Categorii de hotărâri

Hotărârile sunt acte juridice pe care camerele le pot adopta separat sau în ședințe comune[1]. Așa cum am arătat deja, hotărârile pot avea caracter normativ (desigur, cu o sferă de cuprindere a relațiilor sociale mai redusă decât cea a legilor) sau individual. Este de esența hotărârilor să reglementeze activități interne ale Camerelor și să producă efecte juridice interne[2].

În esența lor, hotărârile sunt manifestări de voință juridică, deci sunt acte producătoare de efecte juridice asupra unor subiecte de drept identificate prin caracteristici generale, sau asupra unor subiecte individualizate. Regulamentele nu definesc conceptul de hotărâre, ci se referă la el în situații concrete.

Între legi și hotărârile normative nu există nicio asemănare, ci dimpotrivă deosebiri esențiale. Astfel:

a) au o forță juridică inferioară legii;

b) nu parcurg toate fazele procedurii legislative;

c) nu sunt supuse procedurii promulgării;

d) nu fac obiectul verificării constituționale a Curții Constituționale.

Un exemplu de hotărâre normativă adoptată separat și autonom de fiecare Cameră este cea prin care se aprobă regulamentul propriu al acestora.

În literatura noastră juridică mai veche s-au purtat discuții controversate cu privire la natura juridică a regulamentului forului legislativ. Nu insistăm aici asupra argumentelor folosite pentru susținerea unui punct de vedere sau al altuia. Ne însușim punctul de vedere al Curții Constituționale în ceea ce privește regulamentul Camerelor, în speță, regulamentul Camerei Deputaților.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Camerei Deputaților nr. 31 din 25 octombrie 1994 privind bugetul de venituri și cheltuieli pe anul 1995 (M. Of. nr. 306 din 31 octombrie 1994). Un exemplu de hotărâre adoptată de Camerele reunite în ședință comună este hotărârea de suspendare din funcție a Președintelui României [art. 67 alin. (5) din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului].

[2] A se vedea, în acest sens, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 154.

Aprecierea Curții este valabilă din punct de vedere doctrinar și în cazul celorlalte regulamente.

În esență, Curtea Constituțională a apreciat corect că regulamentul Camerei Deputaților, prin conținutul și procedura de adoptare nu se încadrează în categoria legilor. Aceasta pentru că, spre deosebire de lege, regulamentul poate reglementa numai organizarea internă și funcționarea Camerei, este votat numai de către o Cameră și nu este supus promulgării[1].

Potrivit aceleiași decizii, regulamentul Camerei Deputaților este un act juridic inferior Constituției și legilor și, ca atare, nu poate cuprinde reguli de fond, care sunt de domeniul legii, dar poate cuprinde reguli de procedură pentru realizarea acestor reglementări.

Singura notă comună între lege și hotărârea prin care se aprobă regulamentul este majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea acestora. Astfel, potrivit art. 76 alin. (1) din Constituție, legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere. Majoritatea absolută impusă de Constituție pentru adoptarea unei asemenea hotărâri urmărește să asigure o exprimare cât mai largă a voinței deputaților în prevederile regulamentare[2].

Concluzia este firească: natura juridică a regulamentelor este cea a hotărârilor. Ca atare, regulamentele nu pot cuprinde reguli de fond ce sunt de domeniul Constituției sau al legilor, dar pot cuprinde reguli de procedură pentru realizarea dispozițiilor constituționale și legale[3].

Este adevărat că regulamentele preiau întocmai unele texte constituționale, ceea ce nu înseamnă, însă, că acestea sunt convertite în norme cu forță juridică inferioară Constituției.

Hotărârile adoptate de Camera Deputaților sau de Senat, ori hotărârile adoptate în ședință comună de cele două corpuri legislative pot avea, așa cum am arătat deja, caracter normativ sau individual. Hotărârile se adoptă prin vot. Cu excepția hotărârilor prin care se aprobă (sau modifică) regulamentele, care se adoptă cu votul majorității deputaților, respectiv, al senatorilor, celelalte hotărâri ale Camerelor se adoptă cu votul majorității parlamentarilor prezenți.

§4. Conceptul de moțiune. Categorii de moțiuni

Moțiunea este un act juridic al Parlamentului (moțiunea de cenzură) sau un act politic al Camerelor (moțiunea simplă) prin care se exprimă, după caz voința juridică sau politică a corpurilor legiuitoare într-o anumită problemă de politică internă și externă.

În literatura de specialitate s-a arătat că moțiunile sunt, de fapt, o varietate a hotărârilor[4]. Acest termen de moțiune este, în general, utilizat la denumirea unor hotărâri ale Parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată[5].

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994.
[2] Ibidem.
[3] Ibidem.
[4] *I. Deleanu*, op. cit., p. 185.
[5] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 182.

Moțiunea exprimă, așadar o poziție a membrilor forului legislativ față de o anumită problemă asupra căreia a deliberat. Asupra acestei aprecieri nu există puncte de vedere controversate. Desigur, Camerele, separat sau reunite, nu finalizează orice deliberare printr-o moțiune. Din acest adevăr decurge o concluzie cu consecințe practice asupra explicării conceptului de moțiune: moțiunea este adoptată doar ca instrument de exprimare a unei poziții a Parlamentului sau a Camerelor. Ca atare, moțiunile nu sunt susceptibile să reglementeze relații sociale, chiar circumstanțiate la sfera de activitate internă a Camerelor sau a Parlamentului, pe când prin hotărâri este posibil acest lucru.

De asemenea, adoptarea moțiunilor (potrivit art. 112, 113 sau 114 din Constituție) este circumscrisă raporturilor dintre Legislativ și Executiv, pe când hotărârile pot fi adoptate atât în ceea ce privește raporturile Parlamentului cu Președintele României și Guvernului, cât și în alte domenii ale vieții sociale sau exclusiv parlamentare[1].

Deși art. 67 din Constituție se referă la moțiune ca fiind un act juridic, în practica parlamentară, cele două Camere legislative au adoptat acte eminamente politice cu denumirea de moțiuni. Pentru a compara hotărârile cu moțiunile este necesar să le analizăm în funcție de următoarele criterii:

a) cine le inițiază;

b) pentru ce sunt adoptate;

c) care este procedura de dezbatere a acestora;

d) care este majoritatea de voturi necesară pentru adoptarea lor;

e) care sunt efectele acestora.

Hotărârile la care face trimitere art. 67 din Constituție pot fi inițiate de o multitudine de subiecte potrivit competenței lor regulamentare sau legale, pe când moțiunile prevăzute de art. 112 din Constituție pot fi inițiate în Camera Deputaților de cel puțin 50 de deputați și în Senat de cel puțin o pătrime din numărul senatorilor.

Obiectul hotărârilor este divers, pe când moțiunile se adoptă practic în trei situații:

a) pentru exprimarea poziției Camerei cu privire la problema ce a făcut obiectul unei interpelări [art. 112 alin. (2) din Constituție];

b) pentru retragerea încrederii acordate Guvernului [art. 113 alin. (1) din Constituție];

c) în legătură cu angajarea răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege [art. 114 alin. (1) din Constituție].

Hotărârile Camerelor, cu excepția celor prin care se aprobă regulamentele, se adoptă cu votul majorității deputaților sau, după caz, a senatorilor prezenți. Aceeași majoritate de voturi este cerută și pentru aprobarea moțiunii simple (adică a celei prevăzute de art. 112 din Constituție). Moțiunea de cenzură poate fi adoptată numai cu votul majorității deputaților și senatorilor.

---

[1] Hotărârea Camerei Deputaților nr. 7 din 23 februarie 1994 referitoare la Raportul întocmit de Comisia pentru industrii și servicii a Camerei Deputaților privind situația flotei maritime comerciale române în perioada 1990-1993 privește domenii extraparlamentare (M. Of. nr. 61 din 9 martie 1994); Hotărârea nr. 6 din 21 februarie 1994 a Camerei Deputaților privind instituirea unei comisii speciale pentru avizarea unei propuneri legislative se referă la o problemă exclusiv parlamentară (M. Of. nr. 52 din 1 martie 1994).

Efectele hotărârilor sunt circumscrise obiectului acestora. Hotărârile fiind, din punct de vedere al obiectului lor, diverse și efectele acestora vor avea același caracter. Efectele moțiunilor au, de asemenea, legătură cu obiectul celor două categorii de moțiuni.

După cum se poate observa, între moțiuni și hotărâri sunt deosebiri importante, uneori esențiale, astfel încât, echivalarea lor cu hotărârile trebuie nuanțată. Practica parlamentară nu este suficient de bogată pentru a permite o opinie definitiv transantă.

Constituția și regulamentele Camerelor fac referire la două categorii de moțiuni: moțiunea simplă[1] [reglementată de art. 112 alin. (2) din Constituție] și moțiunea de cenzură (prevăzută de art. 113 și la care face referire și art. 114 din Constituție).

Regulamentul Camerei Deputaților și al Senatului definesc moțiunea (simplă) ca un act care exprimă poziția Camerei respective într-o anumită problemă de politică internă sau externă[2].

În esență, regulamentele Camerelor conțin dispoziții similare cu privire la inițierea, dezbaterea și votarea unor astfel de moțiuni. De aceea, ne vom referi doar la procedura urmată în acest sens în Camera Deputaților. Așa cum s-a arătat deja, moțiunea poate fi inițiată de cel puțin 50 de deputați și trebuie să fie motivată și depusă la președintele Camerei, în cursul unei ședințe publice. La Senat moțiunile pot fi inițiate de cel puțin o pătrime din numărul senatorilor. Președintele Camerei nu va lua în considerare moțiunile care nu îndeplinesc această condiție și nici pe cele care vizează finalități specifice moțiunii de cenzură.

Până la încheierea dezbaterii unei moțiuni, un deputat care a semnat-o nu mai poate semna alte moțiuni în aceeași problemă.

După primirea moțiunii, președintele Camerei o comunică de îndată Guvernului și o aduce la cunoștința Camerei, după care dispune afișarea ei la sediul Camerei Deputaților. Regulamentul prevede că președintele Camerei stabilește data dezbaterii moțiunii, care nu poate depăși 6 zile de la înregistrarea acesteia, înștiințând Guvernul în acest sens.

Moțiunile privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoțite de avizul Comisiei pentru politică externă și cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe. Regulamentul Senatului prevede în acest sens, că procedura avizului și consultării ministerului de specialitate trebuie îndeplinită în termen de trei zile de la data depunerii moțiunii.

Dezbaterea moțiunii se face cu respectarea dispozițiilor privind desfășurarea ședințelor Camerei. După începerea discutării moțiunii, deputații nu-și pot retrage adeziunea la moțiune, dezbaterea urmând a se încheia prin supunerea la vot a moțiunii de către președintele Camerei.

La moțiunile prezentate nu pot fi propuse amendamente. Moțiunea se aprobă cu votul majorității deputaților prezenți. Este interesant de observat că la Senat moțiunile se adoptă cu votul majorității senatorilor.

---

[1] Denumirea de „moțiune simplă" este convențională, pentru a se deosebi moțiunile prevăzute în art. 112 alin. (2) din Constituție cu moțiunile de cenzură, prevăzute în art. 113 din Constituție.

[2] A se vedea art. 153 alin. (1) din Regulamentul Senatului și art. 158 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților.

§5. Actele politice ale Parlamentului

Atât Camerele în mod separat, cât şi Parlamentul ca reprezentant suprem al poporului român au latitudinea să stabilească oportunitatea adoptării şi conţinutul actelor care au un caracter politic. Ne referim la acele acte prin care nu se exteriorizează voinţa juridică a forului legislativ. Am făcut această precizare, întrucât nu este nicio îndoială că şi actele juridice menţionate de art. 67 din Constituţie înglobează şi o voinţă politică.

Împletirea în acest caz a voinţei juridice cu voinţa politică, fie în procesul legislativ propriu-zis, fie pentru adoptarea hotărârilor sau moţiunilor, este o constantă a activităţii parlamentare generale, numai că în situaţiile menţionate, voinţa politică exprimată printr-o lege, hotărâre şi moţiune este în cea mai mare măsură a partidelor politice parlamentare care au votat actul respectiv. Evident, fiecare dintre partidele politice în cauză este purtătorul anumitor interese sociale şi chiar naţionale, dar opţiunea politică exprimată prin actul votării este filtrată prin interesele, programul şi doctrina partidului respectiv.

Spre deosebire de această voinţă politică topită în voinţa juridică, în actele politice nu se exprimă neapărat voinţa politică a partidelor parlamentare, ci voinţa politică a naţiunii, actul care însumează o astfel de voinţă fiind, în ultimă instanţă, un act al naţiunii.

În acest paragraf avem în vedere tocmai actele care prin conţinutul lor, ca şi prin efectele ce le produc, sunt esenţialmente şi exclusiv politice. După cum rezultă din practica parlamentară, există o largă diversitate de acte politice adoptate prin vot, fie de Camere, separat, fie de Parlament.

Prin asemenea acte, Parlamentul exprimă voinţa sa politică. Legitimitatea reprezentării de către Parlament într-o manieră exclusiv politică a intereselor naţionale fundamentale rezidă în art. 61 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român.

Secţiunea a VIII-a. Statutul deputaţilor şi al senatorilor

§1. Natura juridică a mandatului parlamentar

Noţiunea de mandat a fost fundamentată şi instituţionalizată într-o formă juridică, mai întâi în dreptul privat. Astfel, dreptul civil se referă la instituţia juridică a mandatului ca la un contract ce sintetizează acordul de voinţă între părţile contractante: mandant şi mandatar[1].

Dreptul public foloseşte noţiunea de *mandat* în sensul de *împuternicire specială conferită unui anumit subiect de drept printr-o procedură solemnă, în baza căreia acesta exercită atribuţii de autoritate în scopul înfăptuirii unor interese generale.*

[1] Potrivit art. 1532 C.civ., mandatul este un contract în puterea căruia o persoană se obligă, fără plată, de a face ceva pe seama unei alte persoane de la care a primit însărcinarea. În dreptul civil, mandantul poate, când voieşte, revoca mandatul şi constrânge pe mandatar de a-i remite înscrisul de împuternicire (art. 1553 C.civ.). De asemenea, mandatarul poate renunţa la mandat notificând mandantului renunţarea sa (art. 1556 C.civ.).

În dreptul nostru constituțional noțiunea de mandat este folosită în mai multe texte din Constituție: art. 63 alin. (1), alin. (2) și alin. (4); art. 64 alin. (2); art. 69; art. 70 alin. (1); art. 72 alin. (1); art. 81 alin. (4); art. 82; art. 83; art. 84 alin. (1); art. 104 alin. (2); art. 110. Textele menționate se referă la trei categorii de mandate: mandatul parlamentar, mandatul Președintelui României și mandatul Guvernului.

În ceea ce privește mandatul parlamentar, acesta are două accepțiuni: în sens restrâns se raportează la mandatul deputaților și senatorilor (mandatul parlamentar); în sens larg se referă la mandatul Camerelor legislative și la Parlament în întregul său.

De fapt, mandatul membrilor Camerei Deputaților și Senatului nu se disociază de cel al Camerelor respective sau al Parlamentului. Trebuie observat – și acest lucru reiese cu limpezime din textele constituționale și ale regulamentelor – că în cazul deputaților și senatorilor mandatul are totuși alte conotații decât cele ale mandatului Parlamentului sau al Camerelor. Când Constituția se referă la mandatul Parlamentului sau la mandatul Camerelor are în vedere durata acestora, pe când atunci când se referă la cel al parlamentarilor are în vedere atât durata acestuia, cât și calitatea lor, adică puterea sau autoritatea ce le este conferită. Dispozițiile art. 69 alin. (1) din Constituție sunt edificatoare în acest sens: „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului".

Între cele trei categorii de mandate există atât asemănări cât și deosebiri asupra cărora nu insistăm, întrucât ne interesează exclusiv mandatul parlamentar în sens restrâns.

Între mandatul parlamentar și mandatul de drept civil există deosebiri fundamentale. Astfel, spre deosebire de mandatul civil, mandatul deputaților și al senatorilor nu este constituit pe o bază contractuală, ci pe una electivă[1].

În cazul mandatului deputaților, senatorilor și al Președintelui României caracterul electiv reiese cu limpezime în evidență. În ceea ce privește mandatul Guvernului, caracterul său electiv este indirect, Guvernul nefiind ales de Parlament ci numit de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de forul legislativ. Dar, cum parlamentarii sunt aleși, aceștia „transmit" caracteristici elective mandatului Guvernului. Președintele României nu „transmite" mandatului Guvernului conotații elective, întrucât numirea de către acesta a Cabinetului este un act formal și subsecvent votului de încredere primit din partea Legislativului.

O altă deosebire între cele două tipuri de mandate constă în modalitatea de stabilire a conținutului acestora. Conținutul mandatului civil se stabilește prin acordul părților, pe când conținutul mandatului parlamentar este prestabilit în Constituție și în regulamente precum și în unele dispoziții ale Legii electorale și ale Legii nr. 26/2006 privind statutul deputaților și al senatorilor. Spre deosebire de mandatar care îl reprezintă pe cel de la care a primit însărcinarea, deputații și senatorii deși, practic, sunt învestiți (aleși) de alegătorii dintr-o circumscripție electorală, reprezintă poporul și sunt în slujba acestuia. Și sub aspectul răspunderii, între cele două mandate există deosebiri. Astfel, mandatarul este răspunzător, potrivit art. 1539 C.civ., de daune-interese ce ar putea deriva din cauza neîndeplinirii mandatului, pe când parlamentarii nu răspund față de modul în care își exercită mandatul. Din același punct de vedere, mai subli-

[1] Din acest punct de vedere, mandatul parlamentar se aseamănă cu mandatul prezidențial care apare, de asemenea, ca rezultat al alegerilor generale.

niem că mandantul este ţinut să-şi îndeplinească obligaţiile asumate faţă de mandatar potrivit art. 1546-1551 C.civ., pe când cei care l-au ales pe parlamentar, şi desigur întregul popor, nu au nicio obligaţie faţă de cel ales.

Deosebiri între cele două mandate pot fi făcute şi după alte criterii[1]. De pildă, mandatul civil poate înceta, potrivit art. 1552 C.civ., prin: revocarea mandatarului; renunţarea mandatarului la mandat; moartea, interdicţia, insolvabilitatea şi falimentul ori a mandantului, ori a mandatarului. În schimb mandatul deputaţilor şi senatorilor încetează: la data întrunirii legale a Camerelor nou alese; în caz de demisie; în cazul pierderii drepturilor electorale; în caz de incompatibilitate; prin deces.

De asemenea, spre deosebire de mandatar care, potrivit Codului civil, poate fi substituit printr-o altă persoană, deputaţii şi senatorii nu pot fi înlocuiţi decât în anumite condiţii, mandatul primit din partea poporului fiind acordat *intuitu personae*. Instituţia supleanţilor nu echivalează cu înlocuirea deputaţilor sau a senatorilor.

În explicarea naturii juridice a mandatului parlamentar, credem că trebuie să se pornească de la specificul raporturilor de drept public la care se referă mandatul deputaţilor şi senatorilor. În acest sens, spunem că mandatul parlamentar este o instituţie de drept public, în speţă, de drept constituţional.

Constituţia României caracterizează în art. 69 mandatul parlamentar ca fiind un mandat reprezentativ. Legiuitorul constituant a înţeles să confere un suport legal acestei caracterizări prin cele două alineate ale articolului citat:

a) în exercitarea mandatului, deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului;

b) orice mandat imperativ este nul.

Aserţiunea că deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului trebuie înţeleasă în sensul că din momentul validării mandatului, cei aleşi reprezintă nu numai pe alegătorii din circumscripţia electorală în care au candidat (inclusiv pe cei care au votat pentru altă listă de partide politice concurente), ci întregul popor. De altfel, între art. 69 alin. (1) şi art. 2 alin. (1) din Constituţie este o legătură logică în sensul că poporul exercită atributele puterii sale suverane fie direct prin referendum, fie prin organele sale reprezentative, între acestea, Parlamentul fiind – potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie – organul reprezentativ suprem al poporului român.

Gradul de realizare a reprezentativităţii prin mandatul parlamentar este cel naţional. Vom observa, însă, că acest grad de maximă generalitate nu priveşte numai suma aritmetică a celor reprezentaţi. Gradul şi formele de reprezentare, prin mandatul parlamentar trebuie înţelese şi din punct de vederea al amplitudinii funcţiilor Parlamentului. Ne referim aici la faptul că alesul poporului exprimă puterea suverană a acestuia şi acţionează, în limitele constituţionale, în numele său. În acest sens, vom înţelege caracterul general al mandatului parlamentar ca o vocaţie generală de a face. În numele poporului, parlamentarul legiferează în orice domenii ale vieţii sociale susceptibile a fi reglementate într-o manieră general-obligatorie, impersonală şi primară. De asemenea, în aceeaşi calitate exercită un control general asupra Executivului. Singura oprelişte, am putea spune, în calea exercitării mandatului parlamentar, este principiul separaţiei celor trei puteri.

De asemenea, din caracterul reprezentativ al mandatului parlamentarilor decurge statutul de independenţă al acestora, iar independenţa este atât de deplină încât poate

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 57-60.

fi reclamată chiar față de propria formațiune politică. Altfel spus, în sistemul nostru parlamentar, deputații și senatorii sunt independenți față de partidele pe listele cărora au candidat, precum și față de alegători.

Statutul de independență capătă conotații ample dacă îl raportăm la latitudinea deputaților și senatorilor de a părăsi partidul respectiv și, mai ales, la dreptul acestora – confirmat printr-o decizie a Curții Constituționale[1] – de a părăsi grupul parlamentar și de a trece la alt grup. Efectele independenței se amplifică – împotriva logicii electorale – dacă o raportăm la dreptul parlamentarilor al căror mandat a fost obținut în condițiile art. 62 alin. (2) din Constituție și art. 4 din Legea electorală. Într-un asemenea caz, deputatul beneficiind de independență ar putea rupe orice legătură cu organizația cetățenilor aparținând minorităților naționale în cauză, care nu îl poate contesta. Sigur că, într-o atare situație se poate susține că cetățenii ale căror interese sunt reprezentate de organizația respectivă vor fi reprezentați în continuare chiar de deputatul în cauză, ca și de toți ceilalți membri ai Camerei, dar oricum, nu se mai realizează cerința constituțională potrivit căreia organizația beneficiară a dispozițiilor art. 62 alin. (2) din Constituție și art. 4 din Legea electorală deține „un loc de deputat pentru a fi ocupat de un supleant". Se poate pune ipotetic întrebarea dacă o astfel de organizație, al cărui reprezentant în Camera Deputaților ar opta pentru un statut de deputat independent, ar mai putea beneficia de „locul de deputat" dacă acesta ar deveni vacant prin demisia deputatului independent. În ceea ce ne privește, considerăm că într-o atare situație locul de deputat devenit vacant ar putea fi ocupat de către un supleant cu respectarea condițiilor stabilite de art. 201 din Regulamentul Camerei Deputaților.

Articolul 69 alin. (2) din Constituție întărește și mai mult caracterul reprezentativ al mandatului în sensul interzicerii implicite a oricăror ingerințe în activitatea deputaților și senatorilor care ar veni din partea alegătorilor, partidelor politice, autorităților statale, organizațiilor neguvernamentale. Pentru aceasta, textul constituțional prevede nulitatea mandatului imperativ.

Conceptul „mandatului imperativ" este în fond un termen eufemistic pentru mandatul civil. Ca atare, dacă mandatul parlamentar ar fi un mandat imperativ, alegătorii, partidele politice și celelalte subiecte de drept deja menționate, ar avea dreptul să-i impună parlamentarului o anumită conduită (să voteze sau să nu voteze un anumit act), să-i transmită instrucțiuni, ordine ș.a[2]. Dacă parlamentarul în cauză nu ar da ascultare ordinelor și instrucțiunilor primite, ar putea fi revocat de aceștia. Instituirea revocării mandatului parlamentar este proprie sistemelor constituționale totalitare (art. 107 din

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994, în care s-a decis că interdicția trecerii de la un grup parlamentar la altul contravine art. 61 alin. (3), precum și art. 66 din textul Constituției în numerotarea inițială, fiind o îngrădire a mandatului reprezentativ.

[2] În legislatura 2004-2008, membrilor grupurilor parlamentare ale PSD din Camera Deputaților și Senat li s-a impus să adopte o anumită conduită parlamentară sub sancțiunea retragerii sprijinului politic. O asemenea imixtiune venită din partea conducerii partidului contravine dispozițiilor constituționale care asigură independența opiniilor politice și a voturilor exprimate în plenul Parlamentului. Formal, această imixtiune nu afecta instituția nulității mandatului imperativ, dar amenințarea retragerii sprijinului pentru cei ce nu respectau o anumită indicație de partid, constituie o formă de șantaj politic, prin care, practic, mandatul parlamentar se convertește într-un mandat imperativ ceea ce contravine art. 69 alin. (2) din Constituție.

Constituția U.R.S.S. din 7 octombrie 1977), având drept scop să-l intimideze pe cel ales și să asigure obediența acestuia față de structurile de putere ale Partidului-stat.

Toate aceste servituți parlamentare au fost prevenite de Legiuitorul constituant român care a statuat că orice mandat imperativ este nul. În practica parlamentară a apărut o problemă teoretică interesantă legată de conceptul mandatului imperativ. Astfel, grupul parlamentar U.D.M.R. din Senat a apreciat, într-o sesizare trimisă Curții Constituționale în legătură cu neconstituționalitatea art. 160 alin. (2) din Regulamentul Senatului (în formularea inițială) că jurământul de credință ce urma să fie prestat de fiecare senator, după constituirea legală a acestui corp legiuitor ar avea semnificația unui mandat imperativ[1]. O asemenea opinie este pe fond greșită și contrară tradiției constituționale clasice, întrucât nu ține seama că un jurământ de credință – formă modernă a unor jurăminte cavalerești sau de altă natură din Evul Mediu – are ca obiect angajamentul respectării unor comandamente sociale și legale de importanță fundamentală, stabilite anterior. Așa cum s-a pronunțat și Curtea Constituțională, întrucât conținutul jurământului se referă la respectarea obligațiilor constituționale ale parlamentarilor, această obiecție este neîntemeiată, respectarea legii și a supremației Constituției fiind o îndatorire a oricărui cetățean, fie că este sau nu parlamentar. În acest sens, obligația depunerii jurământului nu poate fi contrară principiului pluralismului politic care nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune respectul legii[2].

Consacrând caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar și, în consecință, stabilind nulitatea mandatului imperativ, Legiuitorul constituant s-a conformat practicii constituționale a statelor democratice din Europa Occidentală, printre care Franța (art. 2 din Constituție), Spania (art. 67 din Constituție), Italia (art. 67 din Constituție) ș.a. care exclud posibilitatea de revocare a parlamentarilor de către alegători.

În fine, un alt aspect care ar putea fi analizat în legătură cu natura juridică a mandatului parlamentar este dacă deputații și senatorii îndeplinesc o demnitate publică sau o funcție publică, având în vedere că acestora li se aplică art. 16 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. În legătură cu acest aspect, în literatura de specialitate s-au susținut ambele ipoteze[3]. În ceea ce ne privește, considerăm, alături de alți autori, că deputații și senatorii îndeplinesc o demnitate publică. Termenul de funcție publică are conotații de drept administrativ, ceea ce ar crea o incompatibilitate (exclusiv teoretică) cu calitatea de funcționar public și cea de membri ai Legislativului.

Este de la sine înțeles că deputații și senatorii (categorie a dreptului constituțional) nu pot fi asimilați funcționarilor publici (categorie a dreptului administrativ). Principala asemănare între demnitari și funcționarii publici este faptul că și unii și alții exercită atribuții de autoritate.

Din cele arătate, putem concluziona că mandatul parlamentar este:

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994.

[2] Ibidem.

[3] M. Constantinescu și I. Muraru consideră că parlamentarii îndeplinesc o demnitate publică (a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 59), iar prof. Deleanu consideră că din punct de vedere juridic mandatul parlamentar este o funcție publică (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 143).

a) o instituție de drept public;
b) reprezentativ la nivel național;
c) general;
d) rezultă din alegeri;
e) irevocabil;
f) are caracter de demnitate publică și conferă deținătorului independență și protecție constituțională.

Un ultim aspect pe care dorim să-l abordăm este posibilitatea dezvoltării dispozițiilor constituționale referitoare la statutul deputaților și senatorilor prin alte acte normative. După cum se poate observa, dintre articolele cuprinse în Constituție, referitoare la statutul parlamentar (art. 69-72) doar una prevede posibilitatea unor noi reglementări. Este vorba de art. 71 alin. (3) – „Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică".

Rezultă că art. 69, art. 70, art. 71 alin. (1) și (2), art. 72 alin. (1) și (2) nu pot face obiectul unei noi reglementări legale, de natură a schimba, prin adăugire sau prin restrângere, aspectele deja reglementate. Ele pot fi însă reluate fie în regulamentele Camerelor, fie într-o lege specială consacrată statutului deputaților și senatorilor. În 2006, Parlamentul a adoptat Legea privind statutul deputaților și al senatorilor, care creează un cadru normativ primar de reglementare a problematicii exercitării mandatului parlamentar și a conduitei parlamentare, inclusiv a drepturilor și obligațiilor membrilor celor două Camere legislative.

O altă concluzie se referă la natura actelor normative prin care conținutul art. 71 alin. (3) din Constituție poate fi dezvoltat. În cazul art. 71 alin. (3) este vorba de o lege organică. Referitor la posibilitatea de dezvoltare a dispozițiilor constituționale prin regulamentele Camerelor așa cum Curtea Constituțională a apreciat deja, prin aceste acte se pot stabili reguli procedurale interne de aplicare, care să detalieze, sub acest aspect, în măsura necesară, regulile constituționale și legale ce definesc statutul parlamentarului și, nicidecum, să-l completeze sau să-l modifice.

§2. Durata mandatului parlamentar

Întrucât calitatea de deputat și senator nu se disociază de funcțiile Camerelor legislative, durata mandatului aleșilor poporului corespunde în mod logic cu cea a Camerelor respective. Articolul 63 alin. (1) din Constituție prevede că Senatul și Camera Deputaților sunt alese pentru un mandat de patru ani, care se prelungește de drept, în stare mobilizare, de asediu sau de urgență până la încetarea acestora. Alineatul (4) al aceluiași articol, prevede că mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament.

Pe baza acestor termene, Constituția a prevăzut în art. 70 alin. (1) că deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării.

Propriu-zis, mandatul ia naștere prin alegerea candidaților situați în fruntea listelor prezentate de partidele care i-au propus. Numărul de deputați, respectiv de senatori care urmează a fi desemnați în această demnitate publică din rândul candidaților înscriși pe liste depinde de numărul de voturi primite de partidul sau formațiunea politică respectivă, acesta fiind însă un aspect ce nu interesează aici.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI D.I.R.P.T.

Candidaților îndreptățiți să li se atribuie mandatul de deputat sau senator, în condițiile arătate mai sus, li se eliberează de către Biroul electoral de circumscripție certificatul doveditor al alegerii acestora în circumscripția respectivă.

Se poate conchide că mandatul parlamentar ia naștere din momentul proclamării rezultatelor alegerii (care nu coincide cu data eliberării procesului-verbal doveditor al alegerii), dar dreptul deputatului și senatorului de a-l exercita începe pe data întrunirii legale a Camerei respective, sub condiția validării și a depunerii jurământului. Validarea alegerii nu face decât să confirme, cu efect retroactiv, legalitatea operațiunii electorale[1]. Numai de la această dată, deputaților și senatorilor li se aplică statutul parlamentar prevăzut în Constituție și în regulamentele Camerelor.

În mod firesc, calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese. Constituția prevede în art. 70 alin. (2) și alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar: demisie; pierderea drepturilor electorale; incompatibilitate; deces.

Deputații și senatorii pot demisiona prin cerere scrisă, adresată președintelui Camerei respective. Acesta, în ședința publică, îl întreabă pe cel care a depus cererea de demisie dacă stăruie în cererea sa, iar dacă parlamentarul răspunde afirmativ sau nu se prezintă în Cameră pentru a răspunde, cu toate că a fost înștiințat, președintele declară locul vacant[2].

Cele două regulamente prevăd și o „demisie de drept" a deputatului sau senatorului care, aflat într-o funcție incompatibilă cu demnitatea de parlamentar, refuză să demisioneze din funcția respectivă. Într-o asemenea situație, parlamentarul este considerat demisionat din calitatea de deputat, respectiv de senator[3].

Pierderea drepturilor electorale este o consecință a condamnării deputatului sau senatorului printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă.

În art. 165 din Regulamentul Adunării Deputaților se prevedea că în situația în care un membru al acesteia lipsea de la cinci ședințe consecutive sau de la zece ședințe alternative în aceeași sesiune, fără concediu sau peste concediul acordat, Adunarea putea decide – dacă absența s-ar fi produs de trei ori în cursul aceleiași sesiuni – cu privire la declararea ca vacant a locului de deputat[4]. O asemenea dispoziție nu a mai fost reținută în actualul Regulament al Camerei Deputaților, întrucât Camerele nu au dreptul să decidă cu privire la retragerea mandatului de parlamentar. O atare prerogativă a Camerelor contravine art. 70 alin. (2) din Constituție, deoarece ar institui un nou caz de încetare a calității de parlamentar.

Față de textul art. 67 alin. (2) din Constituție care enunță expres cazurile de încetare a mandatului de deputat sau de senator, rezultă, pe cale de consecință, că este neconstituțională orice altă dispoziție legală sau regulamentară care ar prevedea și alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar.

---

[1] *G. Alexianu*, Curs de drept constituțional, vol. III/1, Casa Școalelor, București, 1934, p. 203.

[2] A se vedea art. 209 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 194 din Regulamentul Senatului.

[3] A se vedea art. 200 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 179 alin. (2) din Regulamentul Senatului.

[4] A se vedea Hotărârea Adunării Deputaților nr. 12/1990 privind Regulamentul Adunării Deputaților (M. Of. nr. 87 din 28 iunie 1990).

Ca o consecință a dispozițiilor art. 63 alin. (1) și (4) din Constituție, mandatul deputaților și senatorilor se prelungește de drept în situații extraordinare, definite ca stare de mobilizare, război, de asediu sau urgență, precum și, până la întrunirea legală a noului Parlament rezultat din alegerile generale.

§3. Protecția constituțională și regulamentară a mandatului parlamentar

Deputații și senatorii se bucură de independență față de celelalte structuri statale; exercită pe durata mandatului prerogativele autorității publice, ceea ce justifică măsurile de protecție stabilite de constituant, precum și prin cele două regulamente ale Camerelor[1].

Rolul măsurilor de protecție stabilite în art. 72 din Constituție este de a garanta deputaților și senatorilor o deplină libertate de acțiune în exercitarea mandatului cu care au fost învestiți de alegători și, în același timp, de a-i feri de ipoteticele ingerințe, agresiuni, amenințări, intimidări din partea puterii Executive și, chiar, din partea alegătorilor, partidelor politice ce i-au propus candidați, ori a altor organisme guvernamentale și neguvernamentale.

Tradițional, sunt folosite trei categorii de protecții ale mandatului deputaților și senatorilor: incompatibilitățile; imunitățile parlamentare și indemnizația.

În actualul sistem parlamentar, protecția specială a deputaților și senatorilor se realizează prin:

a) regimul de incompatibilitate;

---

[1] Regulamentul Camerei Deputaților aprobat prin Hotărârea nr. 8/1994 (M. Of. nr. 50 din 25 februarie 1994) prevedea în art. 171 alin. (1) că „în timpul mandatului, deputatul se află în exercițiul autorității publice". Textul regulamentar servește ca suport juridic pentru sancționarea oricărei fapte „prin care se aduce atingere onoarei ori reputației unui deputat, precum și amenințarea sau actele de violență săvârșite împotriva acestora, în legătură cu activitatea pe care o desfășoară". Textul citat a fost declarat neconstituțional prin Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994. După cum se poate, însă, observa, alin. (1) al art. 171 nu contravenea cu nimic Constituției. Mai mult, este o prelungire a caracterizării constituționale a Parlamentului ca autoritate publică. Nu poate fi vreo îndoială că atribuțiile deputaților și senatorilor sunt atribuții de autoritate, circumscrise rolului și funcțiilor Parlamentului. De altfel, Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor a preluat principiul enunțat în art. 171 alin. (1) din vechiul Regulament al Camerei Deputaților și a prevăzut în art. 26 că pe durata exercitării mandatului de parlamentar, deputații și senatorii sunt purtători ai autorității publice de stat. Tocmai de aceea s-a stabilit la nivel constituțional incompatibilitatea calității de parlamentar cu alte funcții publice de autoritate. Aceeași lege a dispus ca orice faptă prin care s-ar aduce atingere onoarei ori reputației unui deputat sau senator, ca și amenințarea ori actele de violență săvârșite împotriva acestuia, în legătură cu exercitarea mandatului constituie infracțiune. Enunțul legal formulat în prima teză a art. 26 alin. (2) din Legea nr. 96/2006, impune precizarea că faptele care aduc atingere onoarei ori reputației unui parlamentar trebuie să aibă legătură cu exercitarea mandatului acestuia. În practică, însă, aceste prevederi sunt lipsite de conținut întrucât în mod curent deputații și senatorii fac obiectul unor comentarii sau afirmații fie prin declarații politice, fie prin mijloace de presă, prin care se aduce atingere – uneori gravă – a onoarei sau reputației acestora. Protecția juridică instituită de art. 26 se extinde asupra familiei parlamentarului, dacă faptele respective sunt săvârșite în scopul de a face presiuni sau de a influența deciziile unui parlamentar în exercitarea mandatului.

b) imunitatea parlamentară;

c) lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice şi voturile exprimate în calitate de parlamentar;

d) indemnizaţia (la care pot fi adăugate prin regulament sau lege specială şi alte drepturi în vederea facilitării exercitării mandatului).

Profesorul Ion Deleanu adaugă la formele de protecţie parlamentară arătate, regimul disciplinar propriu[1]. După părerea noastră, regimul disciplinar impus prin cele două regulamente ale Camerelor, deputaţilor şi senatorilor, este mai degrabă o componentă distinctă a categoriei de statut parlamentar. Regimul de obligaţii parlamentare şi subsecvent acestuia regimul sancţiunilor disciplinare, întregesc statutul de parlamentar privit în sens larg ca ansamblul de drepturi/facilităţi şi obligaţii prevăzute de Constituţie, regulamente şi, eventual, prin legi speciale, ale deputaţilor şi senatorilor. Din acest punct de vedere, considerăm că se poate susţine că regulile polemicii parlamentare aprobate prin Hotărârea Senatului nr. 10 din 23 martie 1994[2] constituie, de asemenea, o parte componentă a dispoziţiilor legale ce definesc statutul deputaţilor şi senatorilor în sistemul nostru parlamentar.

3.1. Incompatibilităţile parlamentare

Incompatibilitatea nu se confundă cu ineligibilitatea, care înseamnă lipsa vocaţiei de a candida în alegerile parlamentare, a unei persoane. Astfel, sunt neeligibili (nu pot fi aleşi) pentru că le este interzisă asocierea în partidele politice: judecătorii Curţii Constituţionale, Avocaţii Poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică. Dacă aceste categorii de persoane au intenţia de a candida pentru un mandat de deputat sau senator, trebuie să renunţe la calitatea ce îi face neeligibili, cel mai târziu pe data depunerii candidaturii.

Spre deosebire de ineligibilitate care împiedică depunerea candidaturii, categoria de incompatibilitate permite participarea la alegeri dar candidatul care a obţinut mandatul de deputat sau senator trebuie să opteze pentru demnitatea publică de parlamentar sau pentru funcţia incompatibilă cu aceasta.

În ceea ce priveşte regimul de incompatibilitate a calităţii de deputat sau senator cu orice funcţii publice de autoritate, trebuie subliniat că rolul său esenţial este de a asigura independenţa parlamentarilor în exercitarea mandatului încredinţat de popor şi, totodată, buna funcţionare a anumitor servicii publice, care ar fi astfel periclitată dacă funcţionarul public ar fi în acelaşi timp şi parlamentar[3]. Prin cumularea mandatului parlamentar cu orice funcţie publică de autoritate sau chiar cu o funcţie privată ipotetic stabilită prin lege specială, deputatul sau senatorul ar putea intra în conflict cu prerogativele şi obligaţiile sale parlamentare. S-ar putea produce chiar o confuzie de atribuţii legislative şi executive ori chiar jurisdicţionale încredinţate aceleiaşi persoane: deputat sau senator.

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 146.

[2] M. Of. nr. 83 din 1 aprilie 1994.

[3] A se vedea *G. Alexianu*, Curs de drept constituţional, vol. III/1, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1934, p. 223-224.

Pe de altă parte, prin regimul de incompatibilități se evită ca deputatul sau senatorul, derogând de la obligațiile sale ca ales al poporului, să devină obedient față de pretențiile Executivului care l-ar salariza pentru îndeplinirea unei funcții publice de autoritate pe timpul exercitării mandatului său parlamentar.

O altă problemă teoretică și totodată practică, de discutat în legătură cu regimul incompatibilităților stabilit de art. 71 din Constituție, este dacă Legiuitorul constituant a avut în vedere exclusiv funcțiile publice de autoritate sau și anumite funcții private. O asemenea problemă ipotetică poate fi pusă întrucât art. 71 alin. (3) din Constituție disociat de alin. (2) al aceluiași articol conține o formulare generală: „Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică[1]". Pe această cale și respectându-se numai condiția constituțională privind natura organică a legii prin care s-ar stabili alte incompatibilități, este posibil ca Legiuitorul să prevadă în viitor că mandatul de deputat sau senator este incompatibil cu anumite funcții private, de pildă, funcția de rector al unei universități particulare sau membru în organismul de conducere al unei bănci cu capital privat sau al unei societăți de asigurare particulare, ori director al unei publicații? Deși principiul general în materie este compatibilitatea mandatului parlamentar cu activitățile private, considerăm că, dată fiind formularea generală din art. 71 alin. (3) din Constituție, în principiu, s-ar putea admite ca printr-o lege organică să fie prevăzute astfel de incompatibilități. Totuși, în selectarea unor astfel de funcții private (incompatibile cu mandatul parlamentar) este necesar să se acorde o atenție deosebită pentru a nu se extinde regimul incompatibilităților la orice funcție privată[2]. O asemenea manieră de abordare a regimului incompatibilităților ar duce la abuzuri, la împiedicarea unor parlamentari incomozi să-și exercite mandatul, obligându-i, în ultimă instanță, să renunțe la aceasta în beneficiul funcției private incompatibile[3].

---

[1] Incompatibilități exprese sunt înscrise în diferite legi cum ar fi: Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici; Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului; Legea concurenței nr. 21/1996; Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare; Legea nr. 73/1993 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ; Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale; Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească; Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi; Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

[2] Legea nr. 161/2003 prevede în art. 82 alin. (1) că demnitatea de deputat și senator este incompatibilă cu:

a) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

b) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a);

c) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a)

d) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

e) calitatea de comerciant, persoană fizică;

f) calitatea de membru al unui grup de interese economice.

[3] În sistemul parlamentar francez, în 1789 s-a declarat incompatibilă calitatea de deputat cu aceea de ziarist, pentru a-l înlătura din Parlament pe Marat care își ataca în propriul

În art. 71 alin. (1), Constituția prevede că nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator. Rațiunea acestei interdicții este clară: Parlamentul României fiind bicameral, fiecare Cameră își desfășoară activitatea în mod autonom față de cealaltă. Ca atare, activitatea deputaților și senatorilor, deși se completează una pe alta, sunt separate.

În afară de această incompatibilitate expresă, Legiuitorul constituant a prevăzut în art. 71 alin. (2) că demnitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului. Înainte de a analiza conceptul de „funcție publică de autoritate", trebuie spus că este de esența regimului parlamentar posibilitatea cumulului calității de deputat sau senator cu funcția de membru al Guvernului. Cu toate acestea, având în vedere caracterul semiprezidențial al regimului politic instituit prin Constituția din 1991, ar fi fost, credem, de preferat să nu se fi permis cumularea celor două demnități publice. De altfel, așa cum rezultă și din practica parlamentară, sarcinile executive ale membrilor Guvernului care cumulează funcția guvernamentală cu demnitatea de deputat sau senator, nu permit întotdeauna acestora să se implice la fel ca ceilalți parlamentari în activitatea Camerelor ai căror membri sunt. Regulamentele Camerelor conțin prevederi clare în ceea ce privește participarea acestora la dezbaterile parlamentare. De pildă, în art. 212 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților se prevede că prezența deputaților, dacă sunt și membri ai Guvernului, la lucrările în plen ale Camerei este obligatorie la deschiderea și încheierea sesiunilor, la dezbaterea și adoptarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative din sfera lor de competență, la desfășurarea orei ministeriale consacrate întrebărilor și răspunsurilor la întrebări, la dezbaterea interpelărilor privind politica ministerului de care răspund, la prezentarea rapoartelor și declarațiilor politice ale primului-ministru.

În prelungirea și dezvoltarea dispozițiilor constituționale din art. 71 alin. (2) din Constituție, Legea nr. 161/2003 a prevăzut, în art. 81 alin. (1), că prin funcții publice de autoritate, incompatibile cu calitate de deputat și senator, se înțeleg funcțiile din administrația publică asimilate celor de ministru, funcțiile de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate celor de secretar de stat și subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcțiile din Administrația Prezidențială, din aparatul de lucru al Parlamentului și al Guvernului, funcțiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorități și instituții publice, funcțiile de consilieri locali și consilieri județeni, de prefecți și subprefecți și celelalte funcții de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcțiile de primar, viceprimar și secretar ai unităților administrativ-teritoriale, funcțiile de conducere și execuție din serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe din unitățile administrativ-teritoriale și din aparatul propriu și serviciile publice ale consiliilor județene și consiliilor locale, precum și funcțiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le dețin să candideze în alegeri.

---

ziar pe adversarii politici (a se vedea *C.G. Dissescu*, Drept constituțional, București, 1915, p. 209, 210).

În ceea ce privește categoria de „funcții publice de autoritate", aceasta nu poate fi explicată satisfăcător fără a ne raporta la alte concepte, cum ar fi „serviciu public", „act de autoritate", „acte de gestiune"[1].

Prin serviciu public se înțelege o activitate prevăzută expres la nivelul statului sau al unităților administrativ-teritoriale, pusă la dispoziția publicului, în scopul de a satisface în mod regulat și continuu, nevoi cu caracter general, care nu ar putea fi soluționate deplin și în permanență prin inițiativa particulară[2]. Atragem atenția că serviciul public este o activitate și nu organismul care o exercită. Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, statul își îndeplinește funcțiile sale prin intermediul unor structuri organizatorice alcătuite dintr-o sumă de servicii publice cu ajutorul cărora el poate legifera, poate administra și poate soluționa litigiile[3].

Actul de autoritate este definit cu predilecție în doctrina de drept administrativ. Astfel, actul (administrativ) de autoritate este actul juridic îndeplinit de un funcționar public prin care acesta, acționând în numele puterii suverane și autorității statului, ordonă, comandă, interzice altor subiecte de drept, obligate să se supună[4].

Așa cum s-a arătat în doctrina dreptului administrativ, actul administrativ de autoritate este o manifestare de voință făcută de organul administrativ competent, prin care se creează o situație juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominație și comandă[5]. Funcționarii administrativi exercită însă, ca orice persoană particulară, și acte de gestiune. Acestea sunt acte de administrare a patrimoniului unei autorități publice[6].

Actul administrativ de gestiune este, la fel ca și actul de autoritate, tot o manifestare de voință făcută de un organ competent, dar în scopul creării unei situații juridice cu caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat[7].

Actele de autoritate publică pot fi îndeplinite nu numai de puterea executivă sau de administrația publică, ci și de puterea legislativă. Astfel, legile adoptate de Parlament sunt acte de putere (autoritate) publică. Prin ele se urmărește un interes general. De asemenea, legile conțin reguli general-obligatorii și impersonale, a căror nerespectare atrage după sine sancțiuni legale. Bugetul de stat, de pildă, este un act de autoritate adoptat în forma legii.

Față de cele arătate, se poate conchide că în înțelesul art. 71 alin. (2) din Constituție funcțiile publice de autoritate sunt cele prin care autoritățile publice, exercită, potrivit competențelor ce li s-a conferit, atribuții de comandă. Funcțiile publice de autoritate la care face trimitere art. 71 alin. (2) din Constituție pot fi elective sau neelective. Evident, nu ne referim exclusiv la Parlament, Guvern, instanțe judecătorești. Sunt și

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Văraru*, Tratat de drept administrativ român, București, 1928, p. 181-194.

[2] *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul administrativ, adnotat, București, 1930, p. 435. A se vedea, pe larg, și *A. Iorgovan*, Drept administrativ. Tratat elementar, vol. III, București, 1993, p. 58-68.

[3] *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, op. cit., p. 435.

[4] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, 1944, p. 454.

[5] *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, București, 1934, p. 304.

[6] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 454.

[7] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 304.

alte autorități publice care exercită atribuții de comandă, deși nu fac parte din sistemul puterii. Ne referim, în acest sens, la Curtea Constituțională, Curtea de Conturi sau chiar la Avocatul Poporului, care au vocația să emită acte de autoritate.

O altă constatare care rezultă din art. 71 alin. (2) din Constituție este că funcțiile publice care nu au caracter de autoritate nu constituie incompatibilități cu calitatea de deputat sau senator. De pildă, funcția de bibliotecar sau de muzeograf ori de profesor sunt funcții publice dar nu presupun exercițiul autorității statului. Asemenea funcții sunt pe deplin compatibile, după părerea noastră, cu demnitatea de parlamentar[1]. De altfel, în practica parlamentară, Birourile permanente ale celor două Camere au aprobat cumulul calității de senator sau deputat cu alte funcții publice, cum ar fi cea de profesor, medic, director de teatru, cercetător, director al unor societăți comerciale cu capital privat ș.a. Articolul 81 alin. (3) din Legea nr. 161/2003 prevede că deputații și senatorii pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literal-artistice. Aceste profesii de tip liberal pot fi cumulate de regulă cu mandatul parlamentar. Desigur, nu sunt singurele profesii liberale care pot fi exercitate de deputați și senatori.

Potrivit celor două regulamente ale Camerelor, calitatea de deputat sau senator este incompatibilă cu funcția de Președinte al României. Regulamentele Camerelor conțin, totodată, prevederi exprese privind regimul concret al incompatibilităților și soluționarea stărilor de incompatibilitate a membrilor Parlamentului. Este clar că incompatibilitățile deputaților nu pot diferi de cele ale senatorilor.

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor a stabilit o incompatibilitate specială între mandatul parlamentar și cel de membru al Parlamentului European. Aceeași lege instituie, de asemenea, în art. 16 alin. (3) regimul de incompatibilități între mandatul de deputat ori de senator cu funcția publică ce ar fi încredințată unui parlamentar român de către un stat străin, dar admite o derogare de la această interdicție precizând că sunt exceptate funcții stabilite în acorduri și convenții la care România este parte. Sigur că într-o asemenea situație ipotetică excepția se aplică doar din momentul în care acordul internațional sau convenția devine prin ratificare parte componentă a sistemului național de drept.

Deputații și senatorii care se află în stare de incompatibilitate trebuie să declare în scris la Biroul permanent al Camerei ai căror membrii sunt, în termen de 15 zile de la apariția stării de incompatibilitate, despre această situație.

---

[1] În acest sens, și *M. Constantinescu, I. Muraru*, op. cit., p. 93. Deseori, în practica parlamentară s-a pus problema compatibilității demnității de senator ori deputat cu exercitarea unei activități liberale, cum este cea de avocat, atunci când avocatul având și calitate de parlamentar pledează ca apărător în anumite procese. Sigur, în aceste cazuri incompatibilitatea are rațiuni morale și mai puțin legale. S-a spus că implicarea parlamentarilor în anumite procese penale în calitate de apărători ai unor persoane acuzate se săvârșirea de infracțiuni deosebit de grave, precum cele de corupție, trafic de persoane sau de droguri, spălare de bani etc., pot avea un impact nefavorabil în privința modului de percepție a Parlamentului de către cetățeni. De asemenea, din aceeași perspectivă s-a pus problema existenței unui vădit conflict de interese atunci când parlamentarul (în calitate de avocat) ar pleda într-o cauză civilă sau comercială împotriva statului român. Pentru a întări independența parlamentarilor s-a propus chiar instituirea unui Registru Public al Intereselor Parlamentarilor care să cuprindă declarațiile acestora privind interesele personale care ar putea să îi influențeze în formularea unor propuneri legislative.

Parlamentarul aflat în stare de incompatibilitate urmează să opteze, în termen de 30 de zile de la data informării Biroului permanent al Camerei din care face parte, între mandatul de deputat sau, după caz, de senator, și funcția față de care este incompatibil. Parlamentarul care nu își exprimă opțiunea, este considerat demisionat de drept, situație care urmează să fie constatată formal de Camera respectivă. Demisia se aduce la cunoștință Camerei respective și se publică în Monitorul Oficial. Locul vacant va fi ocupat de către supleantul imediat următor de pe lista partidului, formațiunii politice ori coaliției acestora, dacă până la data validării mandatului partidul sau formațiunea politică, pentru care acesta a candidat, confirmă în scris că aparține acesteia. Asupra legalității alegerii supleantului, comisia de validare va prezenta Camerei Deputaților sau, după caz Senatului, un raport.

Schimbările intervenite în activitatea parlamentarului pe durata mandatului se aduc la cunoștința biroului permanent sau Camerei interesate, în scris, în cel mult 30 zile de la data apariției acestora. Cazurile de incompatibilitate vor fi trimise spre examinare Comisiei juridice a Camerei Deputaților, respectiv a Senatului, care va întocmi un raport. Propunerile comisiei se aprobă de Cameră cu votul majorității membrilor săi. Dacă parlamentarul a făcut să înceteze cauza de incompatibilitate, după sesizarea comisiei, se va lua act despre aceasta în procesul-verbal al ședinței; asemenea cazuri nu se trec în raportul comisiei.

Deși nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu conțin referiri la conflictul de interese, acesta este reglementat prin lege. Conflictul de interese apare în situația în care o persoană, care deține o funcție publică, are un interes personal care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a sarcinilor care îi revin[1]. Conflictul de interese presupune un interes personal; de cele mai multe ori acesta este de natură financiară, dar poate îmbrăca și o altă formă, de pildă se poate urmări obținerea unor avantaje pentru soț/soție sau copil. Conflictul apare în momentul în care interesul personal se opune exercitării cu obiectivitate a funcției publice. Principiile fundamentale care stau la baza conflictului de interese sunt acela al imparțialității și principiul integrității. Parlamentarii aflați într-o asemenea situație ar trebui să-și declare interesele.

Declarația de interese este un concept destul de complex, de sorginte britanică, strâns legat de acela al conflictului de interese. Această noțiune pune mai mult accent pe eventualele relații financiare și economice care ar putea afecta independența și imparțialitatea membrilor parlamentului, decât pe riscul îmbogățirii fără justă cauză. Modelul francez se fundamentează pe principii diferite, relevând un grad mai mare de neîncredere în ocupanții funcțiilor publice decât modelul britanic. Așadar, dacă principala preocupare a sistemelor care au adoptat modelul declarațiilor de interese este aceea de a promova transparența, preocuparea modelului bazat pe declarațiile de avere este aceea de a lupta împotriva corupției.

Legea nr. 43/2003 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale introduce un tip special de incompatibilitate a deputaților și senatorilor. Articolul 31 alin. (1) din lege prevede, în acest sens, că în cazul în care, prin hotărâre

[1] Legea nr. 161/2003, prevede în art. 70 că „prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi convin potrivit Constituției și altor acte normative".

judecătorească definitivă, unul sau mai mulți candidați declarați aleși ai unui partid au fost condamnați pentru o infracțiune în legătură cu finanțarea partidului sau, după caz, a campaniei electorale, aceştia devin incompatibili pe o durată determinată, prin hotărâre a Parlamentului, urmând ca locurile de deputat sau de senator devenite vacante să fie ocupate de unul dintre supleanții de pe lista partidului respectiv.

Prevederea legală cuprinsă în art. 31 alin. (1) face aplicarea art. 71 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia alte incompatibilități, altele decât cele cuprinse în primele două alineate ale art. 71, urmează să fie stabilite prin lege organică.

Examinarea mai atentă a conținutului art. 31 alin. (1) din Legea privind finanțarea activității partidelor politice şi a campaniilor electorale relevă că, de fapt, textul articolului respectiv nu stabileşte o incompatibilitate aşa cum această instituție este reglementată în dreptul parlamentar. Potrivit doctrinei de specialitate şi jurisprudenței Curții Constituționale, incompatibilitatea priveşte două funcții sau activități care datorită specificului lor nu pot fi deținute concomitent de aceeaşi persoană. Articolul 31 alin. (1) din legea la care ne referim consacră, în realitate, un caz de nedemnitate parlamentară. Mai degrabă, este vorba de o fraudă electorală a candidatului declarat ales, pentru care acesta va răspunde penal, cu respectarea procedurii prevăzute în art. 72 din Constituție, putând pierde şi drepturile electorale. O astfel de persoană devine neeligibilă conform art. 37 alin. (1) din Constituție, nemaiputând să candideze, întrucât a pierdut, potrivit art. 36 alin. (2) din Legea fundamentală, drepturile electorale.

Între art. 31 alin. (1) din Legea fundamentală privind finanțarea activității partidelor politice şi a campaniilor electorale şi art. 36 alin. (2) din Constituție există, însă, o vădită contradicție. Astfel, prin art. 31 alin. (1) din legea menționată, „incompatibilitatea" se stabileşte pe o durată determinată prin hotărâre a Parlamentului, pe când art. 36 alin. (2) din Constituție nu face referire la durata decăderii din drepturile electorale, decisă de instanță printr-o pedeapsă complementară. Legat de această procedură, considerăm că nu Parlamentul ar fi competent să stabilească durata incompatibilității, ci numai Camera legislativă al cărui membru este parlamentarul în cauză. Trebuie subliniat că prin conținutul său, incompatibilitatea nu este susceptibilă de a fi redusă la o anumită durată de timp. Incompatibilitatea există sau nu. De asemenea, apreciem că stabilirea de către Camera Deputaților sau de către Senat a termenului pentru care ar dura incompatibilitatea este, practic, inoperant, întrucât este greu de presupus că instanța de judecată nu ar aplica pe lângă pedeapsa principală şi pedeapsa complementară de interzicere a drepturilor electorale, or, art. 53 C.pen. prevede ca pedeapsă complementară interzicerea unor drepturi de la 1 la 10 ani. Potrivit art. 64 C.pen., pedeapsa complementară a interzicerii unor drepturi poate să constea şi în interdicția aplicată unei persoane de a ocupa o funcție implicând exercițiul autorității de stat.

Ținem să subliniem că pentru problema analizată nu se aplică art. 53 din Constituție care se referă la restrângerea temporară şi proporțională cu situație care a determinat-o, a unor drepturi sau libertăți cetățeneşti.

Analizând din această perspectivă, textul art. 31 alin. (1) din Legea privind finanțarea activității partidelor politice şi a campaniilor electorale este neconstituțional, întrucât introduce sub apelativul eronat de incompatibilitate – ca modalitate de încetare a mandatului de parlamentar conform art. 70 din Constituție – cel mult un motiv

de neeligibilitate sub forma unei nedemnități civice a deputatului sau senatorului care este condamnat definitiv pentru o infracțiune în legătură cu finanțarea partidului sau, după caz a campaniei electorale.

În cazul prevăzut în art. 31 alin. (1) din Legea privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, mandatul deputatului sau al senatorului încetează nu datorită incompatibilității, ci datorită pierderii drepturilor electorale ca urmare a condamnării sale printr-o hotărâre judecătorească definitivă, dar numai dacă instanța a aplicat pedeapsa complementară a interzicerii drepturilor electorale.

3.2. Imunitatea parlamentară

Legea nr. 96/2006, privind Statutul deputaților și al senatorilor, a stabilit o definiție legală a imunității parlamentare precizând că aceasta este ansamblul de dispoziții legale care asigură deputaților și senatorilor un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun, în raporturile lor cu justiția și în scopul de a le garanta independența. Considerăm că enunțarea unei definiții legale a imunității parlamentare este un exces legislativ, întrucât acesta este în primul rând un concept teoretic, care nu se poate supune unei condiționări instituționale și categoriale de factură legală. Articolul 21 din legea menționată precizează, însă, complementar, caracterele imunității, ceea ce este de apreciat întrucât prin acest demers, Parlamentul a stabilit cadrul procedural al imunității de care beneficiază deputații și senatorii.

În concepția legiuitorului ordinar, imunitatea parlamentară este direct și indisolubil legată de mandatul de deputat sau de senator. Această precizare se raportează atât la conținutul alin. (1) cât și la cel al alin. (2) ale art. 72 din Constituție. Aceasta înseamnă că protecția constituțională a parlamentarilor, atât cât privește lipsa răspunderii acestora pentru voturile și opiniile politice exprimate, cât și imunitatea penală a acestora, sunt condiționate și legate efectiv de exercitarea mandatului. Altfel spus, orice opinie exprimată de un parlamentar în afara mandatului, precum și orice faptă a acestuia care nu are legătură cu exercitarea propriu-zisă a mandatului, atrag răspunderea juridică a deputatului sau senatorului în cauză.

Ideea de bază a imunității constă în asigurarea unei protecții speciale a parlamentarului pentru toate actele și faptele prin intermediul cărora acesta își exercită efectiv mandatul de ales al corpului electoral. Constituția nu precizează sfera actelor sau a faptelor prin care un deputat sau senator și-ar exercita prerogativele constituționale sau regulamentare ce îi sunt conferite prin statutul său de reprezentant al poporului. Nici în doctrina de specialitate română și străină nu au fost precizate natura actelor și a faptelor pentru care un parlamentar poate să invoce imunitatea sa. Întrucât varietatea actelor și faptelor respective este atât de mare, nici Adunările Constituante, nici legiuitorul obișnuit nu au intenționat să le precizeze enumerativ.

În această situație, rămâne sarcina Camerelor legislative să aprecieze de la caz la caz dacă un anumit act sau o anumită faptă săvârșită de un parlamentar are legătură nemijlocită cu exercitarea de către acesta a mandatului.

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputatului și al senatorului a precizat că imunitatea parlamentară nu este susceptibilă de suspendare sau întrerupere și nu se poate renunța la aceasta, fiind imperativă și de ordine publică.

Prin modificarea adusă Regulamentului Senatului prin Hotărârea acestuia nr. 11 din 29 martie 1994, s-a introdus posibilitatea suspendării imunității parlamentare a senatorilor, ca o nouă modalitate de înlăturare a imunității parlamentare. Dar, cum imunitatea parlamentară este o problemă de ordine publică reglementată printr-o normă constituțională, rezultă că Regulamentul Senatului nu putea institui noi căi de înlăturare a imunității, după cum nu putea restrânge nici situațiile – reglementate constituțional – de înlăturare a acesteia. După cum s-a pronunțat Curtea Constituțională, esența protecției constituționale a mandatului parlamentar constă în aceea că poate fi ridicată numai de Cameră și numai în considerarea temeiului de fapt și de drept care justifică reținerea, arestarea sau percheziția deputatului sau a senatorului.

Articolul 69, în formularea inițială a Constituției adoptate în 1991, era formulat impropriu „Imunitatea parlamentară" care, ca instituție tradițională a dreptului parlamentar, se prezintă sub două forme: lipsa răspunderii juridice și inviolabilitatea membrilor Parlamentului. În art. 70 Constituția se referea, de fapt, înainte de revizuirea acesteia, la lipsa răspunderii juridice a deputaților și senatorilor pentru opiniile politice și voturile exprimate.

Imunitatea parlamentară, reglementată de art. 72 din Constituția revizuită, și dezvoltată de regulamentele celor două Camere, este o asigurare a deputaților și senatorilor că vor fi la adăpost față de orice încercări ale puterii executive de a-i intimida, amenința, sancționa pentru modul în care își exercită mandatul. Practic, imunitatea parlamentară acoperă întreaga activitate desfășurată de deputați și senatori în exercitarea mandatului. În fapt, este vorba de o reală inviolabilitate a deputaților și senatorilor. Împotriva acestora, Executivul nu poate declanșa acțiuni judiciare pentru fapte care au legătură cu exercitarea mandatului. Pentru fapte penale, care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, parlamentarii sunt pasibili de răspundere penală, dar prin Constituție se interzice fără echivoc să fie supuși percheziției sau să fie reținuți ori arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, și după ascultarea acestora.

Procedura judiciară privind urmărirea și trimiterea în judecată penală poate fi declanșată numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar competența judecătorească revine acestei înalte instanțe.

Textul constituțional cuprins în art. 72 alin. (2) din Legea fundamentală este completat cu prevederi cuprinse în Legea nr. 96/2006, precum și în regulamente. Astfel, art. 191 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că deputații se bucură de imunitate parlamentară de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiția validării. Regulamentul Senatului nu prevede o asemenea dispoziție, precizând în art. 172 alin. (1) că senatorii se bucură de imunitate parlamentară pe întreaga durată a mandatului.

Articolul 191 din Regulamentul Camerei Deputaților este însă interesant dintr-un alt punct de vedere și anume extinde protecția deputaților din momentul eliberării certificatului constatator al alegerii deși până la întrunirea legală a Camerei Deputaților ei nu își pot exercita mandatul. Aparent este o contradicție între rolul, scopul imunității și data de la care deputatul beneficiază de imunitate. Astfel, pe de-o parte, deputatul nu are dreptul să îndeplinească acte, să desfășoare activitate parlamentară, iar pe de altă parte, este inviolabil. În realitate, art. 191 din Regulamentul Camerei Deputaților

subliniază o dată în plus importanța excepțională a mandatului de ales al poporului și cerința asigurării acestuia a unui maximum de libertate în exercitarea atribuțiilor parlamentare.

Textul constituțional cuprins în art. 72 este de strictă interpretare, neputând fi aplicat decât situațiilor în care o persoană, având calitatea de deputat sau senator săvârșește o faptă penală ori contravențională pe durata legislaturii. Numai în aceste condiții parlamentarul beneficiază de imunitate. În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-au formulat opinii divergente în legătură cu extinderea regimului de imunitate la faptele penale săvârșite de o persoană înainte ca aceasta să dobândească mandatul de deputat sau senator, și pentru care s-a declanșat deja procedura de judecată în fața instanțelor de drept comun. Într-o primă decizie, Curtea Constituțională a reținut că imunitatea parlamentară, fiind o situație de excepție de la dreptul comun, trebuie să opereze doar ca o măsură de protecție a deputatului sau senatorului, și nu ca un privilegiu al persoanelor care dețin această funcție electivă. Ca atare, prevederile constituționale ale art. 72 alin. (2) din Constituție nu pot fi interpretate extensiv, în sensul că ar fi necesară încuviințarea Camerei legislative al cărui membru este o persoană, care înainte de a obține mandatul de parlamentar a fost trimisă deja în judecată penală[1]. Acest punct de vedere al Curții Constituționale a fost confirmat printr-o decizie emisă de aceeași autoritate publică[2]. Potrivit unei asemenea linii de gândire, dacă o persoană a fost trimisă în judecată penală sau contravențională și, pe parcursul judecății, este aleasă în Parlament, procedura de judecată ar trebui să continue, nefiind incidentă dispoziția constituțională cuprinsă în art. 72 alin. (2) din Constituție, în sensul că ar fi necesară încuviințarea Camerei din care face parte persoana respectivă, pentru continuarea judecății. Constituția se referă în art. 72 alin. (2) la „trimiterea în judecată penală" și nu la judecarea persoanei care ulterior trimiterii sale în judecată penală dobândește mandatul de parlamentar. Regulamentul Camerei Deputaților a adus deja în art. 191 precizări cât privește momentul de început al imunității parlamentare, stabilind că acesta începe de la data eliberării certificatului doveditor al alegerii, sub condiția validării. Rezultă deci că regimul imunității nu poate retroactiva, deși art. 29 pct. 1 lit. a) C.proc.pen. conferă Înaltei Curți de Casație și Justiție competența exclusivă de a judeca în primă instanță faptele săvârșite de senatori și deputați.

Nu poate fi ignorată, însă, nici opinia potrivit căreia într-o atare ipoteză, acțiunea penală sau contravențională declanșată înainte de validarea mandatului ar trebui să fie suspendată în vederea perfectării procedurii de încuviințare de către Camera legislativă interesată a urmăririi[3]. Această opinie este dedusă pe cale de interpretare, având doar o autoritate doctrinară.

Într-o decizie ulterioară, Curtea Constituțională și-a reconsiderat punctul de vedere, statuând că în condițiile în care membrii Parlamentului au același statut juridic, compus din aceleași drepturi și obligații, judecarea unora dintre aceștia de către

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 96/2002 (M. Of. nr. 308 din 9 mai 2002).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 235/2002 (M. Of. nr. 750 din 15 octombrie 2002). A se vedea și *E.S. Tănăsescu*, câteva considerații cu privire la imunitatea parlamentară pe marginea unei decizii ale Curții Constituționale, R.D.P. nr. 1/2003.

[3] *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 248.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, iar a altora de către instanţe inferioare – luând în considerare numai data trimiterii în judecată, irelevantă sub aspectul protecţiei judiciare la care sunt îndreptăţiţi în mod egal toţi parlamentarii – aplicarea a două regimuri juridice decurgând din art. 72 alin. (2) din Constituţie este contrară principiului egalităţii tuturor cetăţenilor, în faţa legii şi a autorităţilor publice, înscris în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală[1].

În ceea ce ne priveşte, considerăm că beneficiul imunităţii parlamentare, nefiind un privilegiu acordat de Constituţie unei persoane, nu poate fi extins dincolo de cadrul şi condiţiile prevăzute expres şi restrictiv de Legea fundamentală.

În caz de infracţiune flagrantă, deputatul sau senatorul poate fi reţinut şi supus percheziţiei. În acest caz, ministrul justiţiei va informa neîntârziat pe preşedintele Camerei asupra reţinerii şi a percheziţiei. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reţinere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri. Cererea de reţinere, arestare, percheziţie se adresează preşedintelui Camerei de către ministrul justiţiei. Preşedintele Camerei aduce la cunoştinţa deputaţilor, respectiv senatorilor cererea, în şedinţă publică, după care o trimite de îndată Comisiei juridice spre examinare, care va stabili dacă există motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea comisiei se adoptă, în cel mult 5 zile de la sesizare, prin votul majorităţii membrilor comisiei. Votul este secret. Ministerul justiţiei va înainta comisiei respective toate documentele pe care aceasta le solicită; în caz de refuz, Comisia va apela la Camera Deputaţilor, respectiv la Senat. Raportul comisiei se supune, în termenul stabilit de Cameră, dezbaterii şi aprobării acesteia. Camera Deputaţilor şi Senatul hotărăsc, prin vot secret, asupra cererii, cu votul majorităţii membrilor acestora.

Prin modificarea adusă Regulamentului Senatului prin Hotărârea acestuia nr. 11 din 29 martie 1994[2], s-a introdus posibilitatea suspendării imunităţii parlamentare a senatorilor, ca o nouă modalitate de înlăturare a imunităţii parlamentare. Dar, cum imunitatea parlamentară este o problemă de ordine publică reglementată printr-o normă constituţională, rezultă că Regulamentul nu poate institui noi căi de înlăturare a imunităţii, după cum nu poate restrânge nici situaţiile – reglementate constituţional – de înlăturare a acesteia. După cum s-a pronunţat Curtea Constituţională, esenţa protecţiei constituţionale a mandatului parlamentar constă în aceea că poate fi ridicată numai de Cameră şi numai în considerarea temeiului de fapt şi de drept care justifică reţinerea, arestarea, percheziţia sau trimiterea în judecată penală a senatorului[3].

Pe acest considerent, Curtea Constituţională a decis că art. 149 alin. (5) şi (8) din Regulamentul Senatului adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993 este neconstituţional pentru următoarele motive:

a) imunitatea parlamentară şi ridicarea ei fiind reglementate de Constituţie, regulamentul, ca şi legea de altfel, nu pot modifica acest regim; prin regulament se pot stabili numai normele procedurale de aplicare în cadrul activităţii parlamentare;

b) suspendarea imunităţii înlătură, pe perioada suspendării, protecţia constituţională pe care o reprezintă imunitatea parlamentară; potrivit art. 73 alin. (2) din Constituţie,

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 67/2003 (M. Of. nr. 178 din 12 martie 2003).

[2] M. Of. nr. 87 din 4 aprilie 1994.

[3] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 46/1994. Actualul Regulament al Senatului nu se mai referă la suspendare imunităţii senatorilor.

această protecție, însă, nu poate fi înlăturată pe o durată de timp, ci numai întreruptă în vederea aplicării unei norme procedurale coercitive care reglementează reținerea, arestarea, percheziția sau trimiterea în judecată penală, în funcție de un motiv determinat și în limitele acestui motiv; de aceea suspendarea imunității modifică statutul constituțional al senatorului, ceea ce este contrar naturii juridice a regulamentului, ca act subordonat Constituției;

c) în afară de faptul că suspendarea imunității este o modalitate ce nu se regăsește în general într-un regim democratic, întrucât este contrară rațiunii înseși a imunității parlamentare, permițând ca o minoritate politică indezirabilă să fie supusă unui regim discriminatoriu, este de observat că grupul parlamentar, senatorul, deputatul și Comisia juridică de numiri, disciplină, imunități și validări nu sunt subiecte ale represiunii penale pentru a fi în drept să ceară ridicarea impedimentului constituțional pentru declanșarea acestei represiuni pe care o reprezintă imunitatea parlamentară; în ce privește referirea la deputați, menționăm că ea este contrară și principiul autonomiei regulamentare, instituit prin art. 64 alin. (1) din Constituție[1].

Toate cererile privind ridicarea imunității parlamentare se înscriu, cu prioritate, pe ordinea de zi.

Considerăm că prevederea regulamentară cuprinsă în art. 23 alin. (4) din Legea nr. 96/2006 privind competența biroului permanent al Camerei Deputaților de a dispune imediat revocarea măsurii de reținere în situația în care Camera nu este întrunită în ședință, este neconstituțională întrucât, potrivit art. 72 alin. (2) din Constituție, Camera însăși este abilitată să dispună revocarea reținerii. Această opinie decurge din poziția de principiu a Curții exprimată prin Decizia nr. 46/1994 privind, este adevărat, Regulamentul Senatului, și nu al Camerei Deputaților[2]. Biroul permanent urmează, într-un asemenea caz, să decidă revocarea măsurii de reținere printr-o hotărâre, care astfel are un efect juridic de necontestat. Ținând seama că nu există încă o dispoziție legală care să reglementeze publicarea hotărârilor Biroului permanent în Monitorul Oficial Partea I, este de presupus că efectele juridice ale unei astfel de hotărâri ar fi lovite de nulitate întrucât hotărârea respectivă nu se publică în gazeta oficială a statului. Este de reținut că hotărârile Camerelor precum și cele ale Birourilor permanente în materie de imunitate sunt definitive și executorii, fiind totodată, obligatorii față de orice autoritate publică iar executarea lor se face de îndată.

Măsura revocării reținerii dispusă de forul legislativ este o excepție de la principiul separației puterilor. Într-adevăr, reținerea este un act al puterii executive și este de esența principiului separației puterilor ca o putere să nu anuleze sau să suspende un act al altei puteri. Cu toate acestea, excepția este general admisă.

Așa cum s-a arătat în literatura noastră mai veche, actul Adunării de a pune în libertate un parlamentar arestat, constituie un act discreționar[3]. Întrucât dispozițiile cuprinse în art. 72 din Constituție nu se referă și la actele de cercetare, rezultă că acestea pot fi întreprinse în cadrul legal stabilit de Codul de procedură penală, cu privire la parlamentarii care ar săvârși fapte penale.

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea *G. Alexianu*, op. cit., p. 216.

În ceea ce priveşte încuviinţarea Camerelor cerută de art. 72 din Constituţie, aceasta are exclusiv un conţinut politic. Dezbaterile din Cameră în legătură cu ridicarea imunităţii nu au un conţinut jurisdicţional. Numai Înalta Curte de Casaţie Justiţie, căreia îi revine competenţa de judecată va stabili vinovăţia sau nevinovăţia parlamentarului în cauză. După cum arată prof. Dissescu, „prin faptul că Adunarea autorizează sau nu urmărirea, nu reiese că deputatul este culpabil sau inocent. Camera şi Senatul se ocupă de partea politică a chestiunii, să vadă dacă prin urmărire nu se caută indirect a se sustrage deputatul de la îndeplinirea datoriilor sale, şi dacă nu e mai bine, în cazul unei acuzări de puţină gravitate, să se suspende acţiunea politică. De altminterea, principiul separaţiunii puterilor şi independenţei justiţiei se opune ca votul Camerei să influenţeze deciziile judecătorilor"[1].

În practica noastră parlamentară au fost cazuri când unii deputaţi au declarat în Cameră că renunţă la beneficiul imunităţii parlamentare. În legătură cu acest aspect trebuie arătat că regimul de imunităţi este de ordine publică, astfel încât parlamentarii nu pot întreprinde demersuri sau declara că renunţă la imunitate. Numai Camera are dreptul de a decide în această materie[2].

Astfel cum este configurată în Constituţie şi regulamentele Camerelor, imunitatea parlamentară în sistemul nostru constituţional are următoarele caractere:

a) se referă la orice faptă comisă de un parlamentar, care are legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului;

b) este temporară şi ia naştere din momentul eliberării certificatului constatator al alegerii sub condiţia validării şi durează până la întrunirea legală a viitoarelor Camere;

c) nu se referă la acţiunile civile, deputatul sau senatorul putând fi urmărit în justiţie, ca orice cetăţean;

d) încuviinţarea trimiterii parlamentarului în judecată penală poate fi decisă exclusiv din Camera al cărui membru este;

e) infracţiunea flagrantă modifică regimul imunităţii în sensul că reţinerea şi percheziţia deputatului sau senatorului este posibilă fără încuviinţarea Camerei;

f) nu înlătură răspunderea penală sau contravenţională a parlamentarului, ci prorogă momentul declanşării procedurii de trimitere în judecată penală ori contravenţională.

Regimul imunităţii parlamentare nu împiedică ca deputaţii şi senatorii să poată fi chemaţi în faţa instanţei în calitate de martori. În cazul în care se solicită să depună mărturie asupra unor fapte sau informaţii de care au luat cunoştinţă în exercitarea mandatului parlamentar, dar care au caracter clasificat, mărturia se va depune în condiţiile Legii nr. 182/2002 privind protecţia informaţiilor clasificate şi cu prealabila aprobare a Biroului permanent al Camerei respective. Cererea se adresează preşedintelui Camerei din care deputatul sau senatorul în cauză face parte, de către ministrul justiţiei. Legea nr. 96/2006 prevede că cererea se aduce de îndată la cunoştinţa Biroului permanent al Camerei respective, după care este trimisă de preşedintele acesteia Comisiei juridice care va întocmi un raport în termen de 3 zile. Hotărârea Comisiei juridice se adoptă prin votul secret al majorităţii membrilor săi. Cererea

---

[1] *C.G. Dissescu*, op. cit., p. 703.

[2] A se vedea şi *G. Alexianu*, op. cit., p. 217.

ministrului justiției, însoțită de raportul Comisiei juridice, se supune spre dezbatere și adoptare plenului Camerei din care face parte deputatul sau senatorul, în termen de 5 zile de la depunerea raportului.

Camera hotărăște asupra cererii cu votul secret al majorității membrilor săi. Hotărârea Camerei se comunică de îndată ministrului justiției și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen de 3 zile. Data comunicării către ministrul justiției este data intrării în vigoare a hotărârii. În condițiile în care Parlamentul se găsește în vacanță, președintele Camerei ia măsurile necesare respectării termenelor respective prevăzute în art. 24 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputatului și al senatorului.

Hotărârile Camerei Deputaților și Senatului ca și cele ale Birourilor permanente respective, adoptate în materie de imunitate parlamentară sunt definitive și executorii, obligatorii față de orice autoritate publică, ele se execută întocmai și de îndată. Ministrul justiției răspunde de executarea acestor hotărâri.

Articolul 72 alin. (1) din Constituție – reluat și de cele două regulamente – prevede că deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Rolul acestor dispoziții este de a institui, așadar, o iresponsabilitate juridică a parlamentarilor pentru conduita lor ca aleși ai poporului.

Câteva concluzii se desprind din textul constituțional enunțat:

a) este vorba de orice formă de răspundere juridică, dar nu și disciplinară;

b) obiectul iresponsabilității juridice îl constituie voturile sau opiniile politice, indiferent care ar fi modalitatea uzuală de exprimare. Opiniile politice se pot materializa, în principal, în luări de cuvânt de la tribuna Camerelor sau în comisii, pe marginea proiectelor de lege și a propunerilor legislative, ori a altor probleme transmise Camerelor spre dezbatere, în declarații politice, întrebări și interpelări adresate membrilor Guvernului, în anchete parlamentare ș.a.;

c) Legiuitorul constituant face trimitere la opiniile politice care au o legătură cu exercitarea mandatului;

d) pentru orice alte opinii (estetice, artistice, literare etc.), parlamentarul este ținut să răspundă juridic, desigur cu respectarea art. 72 din Constituție și a dispozițiilor subsecvente din regulamente;

e) în limitele domeniului în care operează, iresponsabilitatea este generală și permanentă, extinzându-se și la perioada în care deputatul sau senatorul nu mai are această calitate.

La adăpostul iresponsabilității juridice, deputații și senatorii pot acționa liber în exercitarea mandatului, știind că Executivul nu îi poate sancționa. Iresponsabilitatea juridică instituită de constituant este absolută, dar este de presupus că abuzul de către aleșii poporului în această materie poate atrage răspunderea sa disciplinară potrivit regulamentului Camerei respective.

Ca și inviolabilitatea parlamentară, iresponsabilitatea juridică este de ordine publică. Prin urmare, deputatul sau senatorul în acest caz nu poate renunța la ea. În această privință constituantul este categoric. Dacă în ceea ce privește imunitatea, aceasta poate fi ridicată cu încuviințarea Camerei, iresponsabilitatea juridică operează automat, nicio autoritate publică neavând competența să o suspende sau să o anuleze.

Opiniile politice exprimate de un deputat sau senator trebuie să aibă legătură nemijlocită cu exercitarea efectivă a mandatului parlamentar. Altfel, acesta se extinde la domenii care nu au legătură cu exercitarea funcției legislative, a celei de control parlamentar precum și a celorlalte atribuții ale Camerelor legislative care au un temei constituțional. De pildă, opiniile exprimate de un parlamentar în cadrul structurilor propriului partid sau cu prilejul unor reuniuni formale ale acestuia nu pot fi considerate ca opinii politice la care se referă art. 72 alin. (1) din Constituție. Aceeași interpretare trebuie dată opiniilor exprimate de un deputat sau senator în declarații și conferințe de presă, interviuri, emisiuni televizate sau radiofonice, care nu au ca subiect atribuțiile sale, ci probleme generale sau particulare ale vieții politice. Numai în felul acesta, credem, că se stabilește o compatibilitate logică și de bun simț civic între art. 72 și art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

Deși deputații și senatorii beneficiază de o imunitate parlamentară sub forma neră spunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, considerăm, de pildă, că defăimarea țării, incitarea la discriminare sau la separatism teritorial, precum și calomnia ori insultele proferate printr-un discurs parlamentar nu pot fi considerate ca manifestări sau forme de exercitare a mandatului parlamentar, în asemenea cazuri autorul lor putând fi tras la răspundere juridică întrucât opiniile sale politice exced cadrului constituțional care protejează pe deputați și senatori. Nici Constituția, nici regulamentele parlamentare nu definesc și nici nu oferă indicii privind definirea conceptului de opinie politică. În aceste circumstanțe, pentru a delimita opiniile politice propriu-zise, de afirmații iresponsabile, calomnioase sau injurioase, vom apela la înțelesul obișnuit, pe care asemenea afirmații îl au în vocabularul curent. De altfel, chiar Constituția, deși garantează în art. 30 alin. (1) libertatea de exprimare, o limitează categoric în alin. (7) al aceluiași articol. Considerăm că deputații și senatorii nu se pot prevala de regimul imunității parlamentare exprimând opinii care nu au legătură cu mandatul primit din partea alegătorilor și nu pot abuza de calitatea lor de reprezentanți ai poporului. Chiar și Convenția Europeană a Drepturilor Omului interzice în art. 17 abuzul de drept. Este o constantă a dreptului ca libertățile și drepturile consfințite pe cale legală să fie exercitate în conformitate cu principiile unei societăți democratice. În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a afirmat în mod constant că exercitarea abuzivă a drepturilor și libertăților este susceptibilă de sancționare, după caz, inclusiv prin aplicarea unei sancțiuni penale.

Sigur, un indiciu sau un criteriu obiectiv, pentru ca Senatul sau Camera Deputaților să delimiteze actele și faptele ori opiniile politice ale unui parlamentar de alte categorii de acte și fapte ale acestuia, care l-ar situa în sfera vieții private, trebuie să existe. Acesta este după părerea noastră conceptul de opinie politică la care face trimitere art. 72 din Constituție. Este evident că opinia nu se exprimă exclusiv prin luări de cuvânt sau prin anumite declarații. Într-un sens larg, opinia politică, raportată la art. 72 din Constituție, cuprinde toate acele acte sau manifestări prin care un deputat sau senator își exprimă poziția ca reprezentant al națiunii față de un eveniment de interes parlamentar sau politic, față de un act prin care se concretizează prerogative constituționale ale Camerelor legislative sau ale parlamentarilor.

Din această perspectivă susținem, de pildă, că semnarea de către un deputat sau senator a unei moțiuni simple sau de cenzură sau a unei cereri pentru declanșarea unei

anchete parlamentare reprezintă o formă de manifestare a opiniei politice, fapt care cade sub incidența art. 72 din Constituție și pentru care un parlamentar nu poate fi tras la răspundere, întrucât beneficiază de regimul de imunitate stipulat în Constituție.

3.3. Indemnizația

Deputații și senatorii primesc o anumită indemnizație lunară, precum și alte drepturi aferente sau facilități care au scopul să le asigure independența financiară. Regulamentul fiecărei Camere prevede însă posibilitatea reținerilor din indemnizația lunară în funcție de prezența la lucrările acestora. De asemenea, indemnizația lunară se suspendă pe durata excluderii temporare a deputatului de la un anumit număr de ședințe ale Camerei.

În afara indemnizației, deputații și senatorii beneficiază de dreptul la concedii de odihnă pe durata vacanțelor parlamentare, ca și la concedii de boală sau pentru interese personale (cel mult 8 zile în timpul unei sesiuni).

§4. Răspunderea disciplinară

Legea nr. 96/2006 a instituit o serie de principii și reguli de conduită parlamentară care decurg din esența și caracteristicile definitorii ale mandatului parlamentar. Este și firesc ca între principiile de deontologie parlamentară și caracteristicile mandatului parlamentar să existe o legătură de cauzalitate. Astfel nu s-ar putea explica legitimitatea obligațiilor ce incumbă deputaților și senatorilor. Prin generalitatea lor, aceste principii par să fie valabile nu numai pentru conduita parlamentară, ci pentru orice demnitar sau funcționar public. Legea nr. 96/2006 se referă la principiul interesului național, principiul legalității și al bunei-cuviințe, principiul transparenței, principiul fidelității și la obligația de respectare a regulamentelor parlamentare. Dispozițiile cuprinse în Legea nr. 96/2006 referitoare la deontologia parlamentară se completează în mod corespunzător cu prevederile regulamentare în materie.

În Regulamentul fiecărei Camere sunt prevăzute norme privind răspunderea disciplinară a parlamentarilor, inclusiv sancțiunile ce li se pot aplica.

Abaterile de la Regulamentul Camerei Deputaților atrag următoarele sancțiuni:

a) avertismentul;
b) chemarea la ordine;
c) retragerea cuvântului;
d) eliminarea din sala de ședințe;
e) interzicerea participării la lucrările Camerei pe timp de maximum 15 zile;
f) excluderea temporară.

Primele patru sancțiuni se aplică de către președintele de ședință, iar următoarele de către Cameră, la propunerea biroului permanent.

În acest caz, se va sesiza Comisia juridică, de disciplină și imunități care va prezenta un raport asupra cercetării efectuate.

La prima abatere de la regulament, președintele Camerei avertizează deputatul în culpă și-l invită să respecte regulamentul. Deputații care vor nesocoti avertismentul și invitația președintelui și vor continua să se abată de la regulament, precum și cei care, chiar pentru prima dată, încalcă în mod grav dispozițiile regulamentului, vor fi chemați la ordine. Chemarea la ordine se înscrie în stenograma ședinței.

Înainte de a chema la ordine un deputat, preşedintele Camerei îl invită să-şi retragă sau să explice cuvântul care a generat incidente şi care ar da loc la aplicarea sancţiunii. Dacă expresia întrebuinţată a fost retrasă sau regretată, ori dacă explicaţiile date sunt apreciate de preşedinte ca satisfăcătoare, sancţiunea nu se mai aplică. În cazul în care, după chemarea la ordine, un deputat continuă să se abată de la regulament, preşedintele Camerei îi va retrage cuvântul, iar dacă persistă, îl va elimina din sală.

În cazul unor abateri grave, săvârşite de un deputat în mod repetat, sau al unor abateri deosebit de grave, Camera poate aplica sancţiunea interzicerii participării deputatului la lucrările ei pe o perioadă de maximum 15 zile sau poate hotărî, la propunerea biroului permanent, excluderea temporară a deputatului în culpă. Gravitatea abaterilor va fi stabilită de Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi, în cel mult 7 zile. Excluderea temporară poate varia de la o şedinţă până la maximum 30 şedinţe din aceeaşi sesiune.

Aplicarea excluderii temporare are următoarele consecinţe:

a) suspendarea indemnizaţiei lunare pe timpul excluderii;

b) suspendarea drepturilor ce ţin de calitatea de deputat, cu excepţia imunităţii;

c) interzicerea participării la lucrările Camerei şi ale comisiilor.

Excluderea se execută de către chestori şi, în caz de opunere, cu ajutorul forţei publice puse la dispoziţia preşedintelui Camerei. Pentru menţinerea ordinii în şedinţele comisiilor, preşedinţii acestora au aceleaşi drepturi ca şi preşedintele Camerei şi pot aplica, după caz, următoarele sancţiuni: avertismentul, chemarea la ordine sau retragerea cuvântului.

În cazul în care un deputat săvârşeşte abateri deosebit de grave, preşedintele comisiei va suspenda şedinţa şi va aduce cauza la cunoştinţa preşedintelui Camerei, care îl va supune Camerei Deputaţilor în vederea aplicării sancţiunilor regulamentare.

Senatul şi-a modificat Regulamentul adoptat prin Hotărârea nr. 16 din 30 iunie 1993[1], prevăzând reguli generale referitoare la deontologia parlamentară, precum şi la abateri şi sancţiuni[2].

Încălcarea dispoziţiilor obligatorii privind îndatoririle senatorului prevăzute în Constituţie şi în Regulamentul Senatului, exercitarea abuzivă a mandatului de senator, comportamentul injurios sau calomniator la adresa unui parlamentar sau a altui demnitar în şedinţele de plen, de comisii sau de birou, ori în afara acestora, dar cu privire

---

[1] M. Of. nr. 58 din 2 februarie 2001.

[2] A se vedea Hotărârea Senatului nr. 23/2001 pentru modificarea Regulamentului Senatului, republicat (M. Of. nr. 332 din 21 iunie 2001) şi Hotărârea nr. 15/2002 (M. Of. nr. 947 din 23 decembrie 2002). Regulamentul Senatului stabileşte anumite abateri care atrag sancţiuni disciplinare:

a) încălcarea dispoziţiilor privind îndatoririle senatorului prevăzute de Constituţie şi de Legea statutului deputaţilor şi al senatorilor;

b) încălcarea jurământului de credinţă;

c) nerespectarea prevederilor Regulamentului Senatului;

d) exercitarea abuzivă a mandatului de senator;

e) comportamentul injurios sau calomniator la adresa unui parlamentar ori a altui demnitar în şedinţele de plen, de comisii sau de birou ori în afara acestora, dar cu privire la exercitarea mandatului de senator;

f) absentarea nemotivată şi în mod repetat de la lucrările Senatului.

la exercitarea mandatului de senator, constituie abatere de la deontologia parlamentară şi se sancţionează cu:

a) avertisment;
b) chemarea la ordine;
c) retragerea cuvântului;
d) îndepărtarea din sală pe durata şedinţei;
e) avertismentul public scris.

Legea nr. 96/2006 a stabilit o sancţiune specială în cazul în care parlamentarii absentează nemotivat de la şedinţele Camerelor sau ale comisiilor permanente pe parcursul unei sesiuni. Într-o asemenea ipoteză, parlamentarul în cauză pierde drepturile le indemnizaţie, la diurnă şi la celelalte drepturi băneşti, corespunzător perioadei în care a lipsit.

De altfel, Senatul a adoptat o hotărâre privind unele reguli ale polemicii parlamentare în vederea instituirii unui climat civilizat şi creşterii eficienţei dezbaterilor[1].

[1] Hotărârea Senatului nr. 10/1994 privind unele reguli ale polemicii parlamentare (M. Of. nr. 83 din 1 aprilie 1994).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Președintele României

§1. Locul instituției prezidențiale în echilibrarea puterilor în stat

Constituantul din 1991 s-a pronunțat în favoarea formei de guvernământ republicane și a optat, în același timp, pentru republica semiprezidențială. Caracterul semiprezidențial al republicii este rezultatul receptării în sistemul constituțional românesc, a modelului de alegere a șefului statului în sistemele prezidențiale, precum și a modalităților de răspundere politică a Guvernului față de puterea legislativă, caracteristice regimurilor politice parlamentare. Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului politic prezidențial (alegerea directă a șefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, a rezultat modelul republicii semiprezidențiale.

Așa cum este cunoscut, și alte republici au instituționalizat modelul semiprezidențial, constituind, astfel, un punct de reper pentru Adunarea Constituantă aleasă în alegerile din mai 1990. Evident, între regimul politic semiprezidențial consacrat în Constituția României și alte regimuri politice semiprezidențiale există pe lângă asemănări, o serie de deosebiri. Aceste deosebiri rezultă tocmai din formele concrete de echilibrare ale celor trei puteri în Constituția României, îndeosebi din raportul între puterea legislativă și puterea executivă. Poate cea mai importantă deosebire a regimului politic semiprezidențial din România de alte asemenea regimuri este posibilitatea constituțională a asumării de către șeful statului a unei răspunderi politice în fața Parlamentului, și nu numai a unei răspunderi juridice[1].

Președintele României face parte din puterea executivă și întrunește, în această calitate, prerogativele esențiale ale acestei puteri ce revin, prin definiție, șefului statului. Ca model de organizare a puterii executive, constituantul român a instituționalizat modelul Executivului bicefal sau dualist.[2] Potrivit acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între șeful statului și Guvern. Între atribuțiile acestei din urmă autorități publice și cele ale instituției prezidențiale, există demarcații clare.

Și sub acest aspect, sunt unele deosebiri între regimul politic semiprezidențial din România și cel din alte republici semiprezidențiale. Deosebirile apar în legătură

---

[1] Președintele Portugaliei răspunde penal în fața Curții Supreme [art. 133 alin. (1) din Constituția Portugaliei], declanșarea acțiunii fiind de competența Adunării pentru Republică [art. 130 alin. (2) din Constituție]. Nici Președintele Franței nu răspunde politic de actele îndeplinite în exercitarea funcțiilor sale decât în caz de înaltă trădare, el fiind judecat, în acest caz, de Înalta Curte de Justiție (art. 68 din Constituția Franței). A se vedea, pentru detalii, *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 459-460.

[2] Datorită organizării bicefale a puterii executive, Constituția stabilește prerogative distincte între șeful statului și primul-ministru, între altele și pentru a preveni un conflict de competență între aceștia. De pildă, șeful statului nu deține prerogativa de a-l revoca din funcție pe primul-ministru, întrucât acesta răspunde politic numai în fața Parlamentului.

cu puterile constituţionale ale Preşedintelui şi Premierului şi cu raporturile între ele. Astfel, în unele republici semiprezidenţiale, principalele prerogative executive revin Preşedintelui republicii, iar în altele, Primului-ministru[1].

În sistemul constituţional românesc, instituţia prezidenţială şi Guvernul au legitimităţi diferite şi provin din voinţe politice diferite. Astfel, Preşedintele României beneficiază de o legitimitate populară – rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral – iar Guvernul, în ansamblul său, este numit de şeful statului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament.

Constituţia României conferă Preşedintelui, în calitatea pe care o are ca şef al statului, patru funcţii principale: funcţia de reprezentare [art. 80 alin. (1)]; funcţia de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării [art. 80 alin. (1)]; funcţia de a veghea la respectarea Constituţiei [art. 80 alin. (2)]; funcţia de mediere [art. 80 alin. (2)].

În literatura noastră de specialitate se apreciază că Preşedintele României îndeplineşte trei funcţii[2]. Pentru motive pe care le vom expune mai jos, considerăm că rolul (funcţia) Preşedintelui de garant al respectării Constituţiei diferă din punct de vedere al conţinutului şi al modalităţilor de înfăptuire, de funcţia de mediere. De altfel, stabilirea şi caracterizarea unei anumite funcţii prezidenţiale sunt, în parte, convenţionale şi relative, răspunzând mai mult unui scop didactic decât unuia practic.

În legătură cu asigurarea corectei aplicări a legilor în general, şi a Constituţiei în special, practica constituţională a statelor moderne este diversă. Preşedintele S.U.A. supraveghează aplicarea corectă a legilor (art. 2 parag. 3 din Constituţie)[3], dar nu exercită o funcţie de mediere. Preşedintele Franţei veghează, potrivit art. 5 din Constituţie, la respectarea Legii fundamentale. Potrivit aceluiaşi articol, asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea corespunzătoare a puterilor publice. Se poate observa că Legea fundamentală a Franţei distinge funcţia Preşedintelui Republicii de respectare a Constituţiei, de cea de arbitraj (mediere).

---

[1] De pildă, Preşedintele Austriei are, potrivit Constituţiei, latitudinea de a-l revoca pe Primul-ministru (Cancelarul), pe când Preşedintele Franţei, deşi Constituţia nu îi acordă o asemenea prerogativă, a recurs la ea, declanşând astfel un conflict între instituţia prezidenţială şi şeful Guvernului. La 15 februarie 1993, Comitetul consultativ instituit prin Decretul nr. 92-1247 din 2 decembrie 1992 pentru revizuirea Constituţiei Franţei, a remis Preşedintelui Republicii un raport în care se propune o departajare mai clară între „puterile" şefului statului şi cele ale Primului-ministru (a se vedea, în acest sens, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, Documentation Française, Paris, 1993). Articolul 194 din Constituţia Portugaliei stabileşte o răspundere politică a Primului-ministru în faţa Preşedintelui.

[2] Pot fi conturate trei funcţii prezidenţiale, şi anume: funcţia de reprezentare, funcţia de garant şi funcţia de mediere (a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 207). De asemenea, alt autor apreciază că Preşedintele României: a) reprezintă statul român; b) este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării; c) veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţii publice, adăugând însă că această din urmă caracterizare are un conţinut complex în semnificaţii juridice, dar şi politice, motiv pentru care Constituţia a prevăzut că Preşedintele exercită funcţia de mediere (a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 206).

[3] A se vedea, pentru detalii privind funcţiile Preşedintelui S.U.A., *C. Ionescu*, Regimuri politice contemporane, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 422-423.

Fără îndoială, art. 5 din Constituţia Franţei a servit ca model pentru redactarea art. 80 din Constituţia României, dar ni se pare că Legiuitorul constituant francez a găsit o exprimare mai clară decât constituantul român.

Un ultim aspect al problemei funcţiilor Preşedintelui României, l-ar putea constitui aparenta deosebire semantică între funcţiile prezidenţiale şi atribuţiile prezidenţiale[1]. În fond, cele două concepte au aici acelaşi conţinut. Fie că ne referim la funcţiile Preşedintelui României sau la atribuţiile acestuia, avem practic în vedere acelaşi lucru[2].

Preşedintele României este organul de vârf al puterii executive şi, în această calitate, ocupă demnitatea de şef al statului. Ca şef al statului, Preşedintele reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării.

Deşi Constituţia nu face nicio menţiune în acest sens, activitatea de reprezentare a statului român de către Preşedinte se referă atât la raporturile interne ale acestuia, cât şi la relaţiile internaţionale ale României. Această concluzie rezultă, de altfel, din uzanţa constituţională internaţională. Preşedintele exercită autoritatea statală la fel ca şi alte autorităţi publice, cum ar fi, de pildă, Parlamentul şi Guvernul. Spre deosebire însă de aceste autorităţi publice, Preşedintele personifică autoritatea statală.

Altfel spus, Preşedintele României – ca şef al statului – se identifică cu statul român, dar nu se confundă cu acesta. Dimpotrivă, statul îşi subordonează autorităţile de guvernare, întrucât devine chintesenţa voinţei suverane a naţiunii. Prin intermediul statului, naţiunea devine principalul guvernant, deşi guvernarea acesteia se realizează indirect, prin reprezentanţi desemnaţi pe baze elective. Reprezentanţii naţiunii nu exercită o putere proprie, ci o autoritate, delegată de naţiune. În practica politică internă şi internaţională a României pot fi identificate diverse modalităţi prin care Preşedintele reprezintă, pe plan intern şi extern statul român.

Pe plan intern, putem menţiona în acest sens, de pildă, promulgarea legilor, acţiune prin care legea este învestită cu autoritate statală, sau garantarea independenţei ţării. Pe plan extern, menţionăm acreditarea ambasadorilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea unui acord internaţional în numele României ş.a.

Evident, şi Parlamentul sau Guvernul reprezintă în formă specifică statul român şi se manifestă ca atare. Mai mult, reprezentanţii Guvernului pot semna în numele României un acord internaţional. Acest tip de reprezentare este însă inferior ca importanţă reprezentării prezidenţiale.

Parlamentul nu este învestit cu prerogativa de a reprezenta statul român, ci numai poporul, pe când Preşedintele este învestit cu această prerogativă în mod expres, prin Constituţie. La rândul său, Guvernul are o bază socială restrânsă faţă de baza socială a instituţiei prezidenţiale. Ne referim, în acest sens, la faptul că Preşedintele României este ales prin vot universal direct, Guvernul fiind, în general, expresia unui partid politic care şi-a împărţit voturile electoratului, cu alte formaţiuni politice.

---

[1] Profesorul Muraru foloseşte denumirea de „atribuţii ale preşedintelui României" (*I. Muraru*, op. cit., p. 207).

[2] Pentru o expunere clară şi pertinentă a rolului şi atribuţiilor şefului de stat în diferite sisteme constituţionale, a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 202-206.

În calitate de șef al statului, Președintele României este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Pentru a-și îndeplini rolul de garant al valorilor menționate, președintele dispune de importante prerogative: prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Țării; este comandantul forțelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate; instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență ș.a.

Legiuitorul constituant nu a menționat, însă, dacă independența națională poate fi afectată exclusiv de factori externi. În principiu, independența unui stat poate fi încălcată doar de către un alt stat sau de o coaliție de state, actul de încălcare a independenței putând fi prin excelență militar, dar și de natură economică. Exemplu în acest caz este blocada economică, indiferent care ar fi forțele sau organismele care ar decide această măsură.

Considerăm că, prin raportare la art. 80 alin. (1) din Constituție, Președintele României este în drept să acționeze ca garant al independenței naționale și în cazul în care aceasta ar fi amenințată de factori interni sau dacă factorii interni ar acționa, împreună cu forțe străine, împotriva independenței naționale.

Atragem atenția că sintagma „independența națională" are un conținut mai larg decât expresia „independența de stat". În timp ce formula „independența de stat" se referă exclusiv la independența statului, „independența națională" exprimă independența de stat, dar se extinde și la națiune, la ființa națională.

Prin urmare, Președintele României uzează de atribuțiile sale de garant al independenței pentru a iniția, organiza sau conduce (din punct de vedere politic) actul de ripostă împotriva oricărui atentat provenind din interiorul sau din afara țării, prin care s-ar urmări afectarea independenței statale, dar și a independenței națiunii române.

Președintele este, totodată, garantul unității țării. Sintagma „unitatea țării" trebuie raportată, în special, la caracterul unitar al statului român. Din această perspectivă, orice acțiune, indiferent de natura ei, prin care s-ar afecta caracterul unitar al statului român, îndreptățește pe Președintele României să acționeze ca garant al unității statului. Nu interesează dacă atentatul s-ar produce din interiorul sau din afara țării. Nu are importanță nici faptul că actul prin care se atentează la caracterul unitar al statului român, este săvârșit de un partid politic, de un mijloc de informare în masă, de un grup de persoane sau de către un singur partid sau de o autoritate publică centrală sau locală. În cazul în care ar fi inițiat din afara țării, ar afecta și independența națională.

Președintele este în drept să aprecieze dacă actul incriminat afectează sau nu, ori este de natură să afecteze unitatea statului. „Unitatea țării" poate avea, însă, înțelesul de unitate a forțelor politice și sociale care contribuie la dezvoltarea generală a societății. Privită din această perspectivă, „unitatea țării" nu ar face, după părerea noastră, obiectul unei acțiuni a șefului statului, menite să o asigure. Într-un astfel de caz, este vorba, mai degrabă, de diversitatea forțelor politice și sociale – caracteristice unei societăți democratice, pluraliste – fiecare activând potrivit propriului program pentru progresul general al statului și în concordanță cu principiile înscrise în Constituția țării.

Considerăm, de asemenea, că nu se poate confunda conceptul de „unitate a poporului român", consfințit în art. 4 alin. (1) din Constituție, cu conceptual de „unitate a țării", consacrat în art. 80 alin. (1) al aceluiași act normativ. „Unitatea țării" evocă,

prin excelență, caracterul unitar al statului, pe când „unitatea poporului român" semnifică solidaritatea existentă între indivizii care aparțin națiunii române, comunitatea psihosocială a românilor. Desigur, unitatea poporului român nu este opusă unei „unități" psihologice a cetățenilor români de altă naționalitate. Evident, și între aceștia există aceleași sentimente de solidaritate, de comunitate, având aceeași profunzime ca și sentimentul și factorii psihosociali care conferă unitate poporului român.

Președintele este și garantul integrității teritoriale a țării. În această calitate, Președintele acționează, prin excelență, în virtutea art. 92 din Constituție: este comandant suprem al forțelor armate și poate declara, în condițiile stipulate în alin. (2) al art. 92, mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate.

Alineatul (2) al art. 80 din Constituție învestește pe Președintele României cu prerogativa de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În ceea ce privește respectarea Constituției, menționăm că prin acest concept se are în vederea îndatorirea generală ce revine cetățenilor români, ca și autorităților publice centrale sau locale, partidelor politice, organismelor care desfășoară activitate economică, organizațiilor de cult, organizațiilor neguvernamentale, sindicatelor, presei ș.a. de a respecta litera și spiritul Constituției. Se observă că prerogativa prezidențială înscrisă în alin. (2) al art. 80 din Constituție acoperă practic întreaga viață socială.

Constituția nu folosește însă termenul de control prezidențial. Rezultă, așadar, că Președintele României nu are competența de a exercita un control de constituționalitate al activităților sociale. Doar dacă, exercitându-și prerogativele, Președintele constată un caz de încălcare a Constituției, are dreptul de a sesiza autoritățile publice competente.

În două situații, prevăzute expres în Constituție, Președintele acționează direct pentru a se sancționa derogarea de la conținutul Legii fundamentale: sesizarea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unei legi ce i s-a trimis de către Parlament, în vederea promulgării și sesizarea Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. e) din Constituție. Cererea Președintelui adresată Parlamentului, de a reexamina o lege ce i s-a transmis spre promulgare nu presupune, după părerea noastră, neconstituționalitatea legii respective. Obiecțiile Președintelui ar putea viza, de pildă, erori de conținut sau de redactare ale legii.

În literatura de specialitate s-a opinat că Președintele ar putea interveni direct pentru a „asigura respectarea normelor constituționale" și prin mesaje adresate Parlamentului, prin participarea la ședințele Guvernului sau prin recurgerea la referendum[1]. Fără îndoială, Președintele poate folosi aceste căi pentru a asigura repunerea unui act în legalitate constituțională, dar ele nu sunt exclusiv modalități de veghere a șefului statului la respectarea Constituției. Atribuirea Președintelui României a dreptului de a cere poporului să-și exprime prin referendum voința cu privire la probleme de interes național, chiar și după consultarea Parlamentul, lasă deschisă calea asumării de către șeful statului a unei puteri considerabile sau a unei influențe politice constituționale, în fața căreia prerogativele forului legislativ și ale Guvernului se pot

[1] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 181, 182.

estompa[1]. Dispozițiile constituționale ale art. 90 din Constituție se referă fără echivoc la „exprimarea voinței" poporului cu privire la probleme de interes național. Ca atare, este vorba de o decizie pe care corpul electoral o adoptă prin exprimarea directă a voinței sale suverane[2]. Nicio autoritate publică nu s-ar mai putea opune voinței populare exprimate prin referendum. Cât privește tema referendumului, Constituția lasă la aprecierea Președintelui României să decidă prin decret chiar cu consultarea Parlamentului, că o anumită problemă care urmează să facă obiectul consultării populare prezintă interes național. Articolul 12 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, precizează restrictiv ce probleme pot fi considerate de interes național. Președintele României are, însă, posibilitatea de a „include" prin decret anumite probleme în categoria celor la care se referă textul citat.

Orice consultare referendară pune implicit în discuție și încrederea populară de care se bucură șeful statului. Răspunsul pozitiv la întrebarea legată de o anumită problemă de interes național, va însemna tacit o reconfirmare a încrederii în Președintele republicii. Cum poporul poate fi manipulat, ca orice mulțime, prin folosirea profitabilă a așteptărilor și cerințelor sale sociale, ori a nemulțumirilor, un președinte abil poate folosi referendumul în interesul său politic, fără a mai putea fi controlat de Parlament. Dacă participarea electoratului la referendum nu este consistentă, un președinte influent ar putea folosi populația cu drept de vot ca o masă de manevră obținând de la aceasta legitimitatea anumitor decizii prezidențiale, care altfel nu ar fi putut fi luate datorită opunerii Parlamentului întrucât acesta ca orice adunare reprezentativă nu poate fi manipulată cu aceeași ușurință cu care este manipulat corpul electoral.

Președintele veghează, totodată, și la buna funcționare a autorităților publice. Atragem atenția că ne referim la toate autoritățile publice centrale sau locale. Constituția nu precizează ce se înțelege prin „buna funcționare" a autorităților publice. Rezultă, deci, că raportăm acest termen la specificul fiecărei autorități politice (instanță judecătorească, primar, guvern, prefect, minister, Curtea de Conturi, consiliu local ș.a.) și la reglementările legale în materie.

Alineatul (2) al art. 80 precizează că, pentru a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Observăm că terminologia folosită de constituant este foarte generală, poate prea generală. În virtutea acestei prerogative, Președintele României are dreptul conferit prin art. 146 lit. e) din Constituție să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Se înțelege, însă, că această atribuție a șefului statului nu acoperă sfera competenței sale stabilită prin art. 80 alin. (2) din Constituție.

---

[1] În mod eronat în literatura de specialitate s-a apreciat că dispozițiile cuprinse în art. 90 din Constituție ar privi „referendumul consultativ" (a se vedea *M. Constantinescu și alții*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 148).

[2] În calitatea sa de garant al supremației Constituției, Curtea Constituțională ar fi trebuit să aibă competența emiterii unui aviz consultativ necesar Parlamentului în procedura de consultare de către șeful statului a forului legislativ pentru aplicarea art. 90 din Legea fundamentală. Curtea Constituțională ar fi trebuit să fie competentă să aprecieze nu numai respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și să confirme rezultatele acestei, ci, totodată, să se pronunțe asupra legalității constituționale a problemei ce face obiectul consultării referendare.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că funcţia de mediere, care presupune activitate de arbitraj, inclusiv concesii reciproce între părţile aflate în divergenţă, corespunde prerogativei prezidenţiale de veghere la buna funcţionare a autorităţilor publice. Medierea este însă total nepotrivită pentru restabilirea legalităţii constituţionale, acţiune ce exclude orice fel de compromis sau concesii şi care presupune intervenţia directă, promptă a Parlamentului, în cazul în care Curtea Constituţională ar decide că sesizarea Preşedintelui privind neconstituţionalitatea unei legi este corectă. După părerea noastră, funcţia de mediere a Preşedintelui nu poate avea ca scop asigurarea respectării Constituţiei.

Medierea între puterile statului se referă, în mod clar, la arbitrarea unui conflict între cele trei puteri constituţionale.

Se pune însă o problemă: în practică poate apărea un conflict între Preşedinte şi una dintre puteri, rezultat din nerespectarea Constituţiei, şi care să poată fi soluţionat în cadrul strict al Constituţiei? Menţionăm că nu ne referim la un conflict generat de încălcare a Constituţiei chiar de către Preşedinte sau de către o altă autoritate publică proeminentă în sistemul celor trei puteri. Într-un asemenea caz, Preşedintele României nu ar putea media, pentru că ar fi parte în conflict. În al doilea rând, pentru soluţionarea unui astfel de conflict, nu s-ar pune problema medierii, ci a unei intervenţii directe, ferme, pentru repunerea în legalitate constituţională.

Ca mediator sau arbitru, Preşedintele este imparţial. Imparţialitatea Preşedintelui este facilitată şi de faptul că Preşedintele nu este membru al vreunui partid politic.

§2. Alegerea Preşedintelui României

De vreme ce opţiunea pentru forma de guvernământ republicană s-a făcut prin Decretul-lege nr. 2/1989, constituantul din 1991 a preluat această opţiune, pe care a şi consacrat-o în art. 1 alin. (2) din Constituţie. Legiuitorul constituant a optat însă pentru modelul republicii prezidenţiale, în ceea ce priveşte desemnarea Preşedintelui. Acest mod de desemnare a şefului statului prin sufragiu universal direct, a fost utilizat şi în alegerile prezidenţiale din mai 1990.

Opţiunea pentru modalitatea de alegere directă a Preşedintelui României, se explică şi prin voinţa Legiuitorului constituant de a nu lăsa desemnarea şefului statului la latitudinea jocului politic al partidelor reprezentate în Parlament. În cazul în care un partid politic ar avea o majoritate confortabilă în Parlament, el ar impune un preşedinte care ar fi ulterior legat prin servituţi de partidul care l-a impus la conducerea statului. Într-un asemenea caz, Preşedintele nu ar mai fi putut să îndeplinească cu imparţialitate prerogativele de arbitru între forţele politice şi sociale. Potrivit art. 81 alin. (1) din Constituţie şi art. 1 din Legea nr. 370/2004, Preşedintele se alege prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Sufragiul universal direct oferă şefului statului o legitimitate populară care îl face egal, din punct de vedere reprezentativ, cu Parlamentul. Pentru România, care a trecut de la sistemul partidului unic la pluralism – fără a avea şi o experienţă a soluţionării divergenţelor între partidele politice şi o practică parlamentară bazată pe pluripartidism – desemnarea Preşedintelui prin vot direct este benefică.

Cât privește caracterizarea regimului nostru politic prin prisma modului de desemnare a șefului statului, acesta este, așa cum am arătat deja, semiprezidențial. Facem însă precizarea că, spre deosebire de alte state care au statornicit acest model – în special Franța – în România, Președintele, din punct de vedere al prerogativelor ce i s-au conferit, are aproximativ puterile unui președinte al unei republici parlamentare.

În literatura de specialitate, referitor la caracterizarea regimului politic românesc, s-a apreciat că acesta ar fi un regim semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat[1].

La alegerile prezidențiale se pot prezenta candidați propuși de partide și formațiuni politice sau candidați independenți. Legea nr. 370/2004 prevede că partidele și formațiunile politice pot propune, fie separat, fie împreună, numai câte un singur candidat. Legea pentru alegerea Președintelui României cere ca fiecare candidatură să fie susținută de cel puțin 200.000 alegători. Propunerile de candidați se depun la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor[2].

În practică, s-a susținut că un candidat independent, nefiind subvenționat, nu are posibilitatea de a strânge numărul de semnături prevăzut de lege de la susținătorii candidaturii sale, astfel încât, în privința acestei categorii de candidați la funcția de Președinte al României, ar urma să nu se aplice dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 69/1992, potrivit cărora candidaturile nu pot fi depuse decât dacă sunt susținute de cel puțin 100.000 alegători. Asemenea susțineri au fost însă respinse de Curtea Constituțională care a decis că hotărârea Biroului Electoral Central în speța soluționată, de a nu înregistra o candidatură dacă nu se face dovada susținerii acesteia potrivit Legii nr. 69/1992, este legală[3].

De asemenea, Curtea Constituțională a respins ca nefondată contestația formulată împotriva unei Hotărâri a Biroului Electoral Central în legătură cu cerința stipulată în art. 9 alin. (3) din Legea nr. 69/1992, în care se susținea că întrucât Constituția nu prevede că depunerea candidaturii trebuie însoțită de lista susținătorilor, dispoziția respectivă trebuie să fie înlăturată[4].

---

[1] *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 184.

[2] Potrivit art. 9 din Legea nr. 370/2004, propunerile se fac în scris și vor fi primite numai dacă: a) sunt semnate de conducerea partidului sau a alianței politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent; b) cuprind prenumele și numele, locul și data nașterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupația și profesia candidatului și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida; c) sunt însoțite de declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, de declarația de avere, de o declarație autentică privind apartenența sau neapartenența ca agent ori colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, precum și de lista sau listele susținătorilor.

Lista susținătorilor este un act public, sub sancțiunea prevăzută de art. 292 C.pen. Propunerea de candidatură se depune în patru exemplare, un exemplar original și 3 copii, din care originalul și o copie se păstrează la Biroul Electoral Central, un altul se înregistrează la Curtea Constituțională, iar al patrulea, certificat de președintele Biroului Electoral Central, se restituie depunătorului.

[3] Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/1992, Culegere de decizii și hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994, p. 349-350.

[4] Hotărârea Curții Constituționale nr. 3/1992, op. cit., p. 353-355.

Legea nr. 370/2004 prevede în art. 10 că nu pot candida persoanele care la data depunerii candidaturii nu îndeplinesc condițiile stabilite de art. 37 din Constituție pentru a fi alese sau care au fost alese anterior de două ori ca Președinte al României. Nu pot, deci, candida: persoanele care nu au drept de vot; persoanele care nu au cetățenia română și domiciliul în țară; persoanele cărora le este interzisă asocierea în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică); persoanele care nu au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 35 de ani; persoanele care au îndeplinit anterior depunerii candidaturii, două mandate prezidențiale.

Aceste impedimente legale sunt de ordine publică. Ca atare, sunt imperative și de strictă interpretare. De altfel, Curtea Constituțională a decis că, potrivit Constituției, persoana care candidează la funcția de Președinte al României trebuie să îndeplinească, cumulativ, următoarele condiții:

a) să aibă drept de vot [art. 36 alin. (2)];

b) să aibă cetățenia română și domiciliul în țară [art. 16 alin. (3)];

c) să nu intre în categoria persoanelor care nu pot face parte dintr-un partid politic [art. 40 alin. (3)];

d) să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 35 de ani [art. 37 alin. (2)];

e) să nu fi îndeplinit, anterior, două mandate în funcția de Președinte al României [art. 81 alin. (4)][1].

Legiuitorul constituant a consacrat pentru sistemul de alegere al Președintelui, sufragiul cu două tururi de scrutin. Potrivit art. 81 alin. (3), este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă primii doi candidați care au obținut în primul tur cel mai mare număr de voturi, valabil exprimate pe întreaga țară. Confirmarea acestui număr se face de Curtea Constituțională, prin aducerea la cunoștință publică a prenumelui și numelui celor doi candidați care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin și a zilei votării.

Pentru a fi declarat ales în al doilea tur, oricare dintre candidați trebuie să obțină majoritatea relativă, fiind suficient, prin urmare, și un singur vot în plus față de cele obținute de către contracandidat.

Constituția precizează în art. 81 alin. (4) că nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât cel mult două mandate, care pot fi și succesive. Această dispoziție urmează a fi corelată și cu art. 10 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, potrivit căruia, în alegerile prezidențiale nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României. În legătură cu aceste prevederi, Curtea Constituțională a decis că ele se analizează și se interpretează începând cu situațiile care vor apărea după intrarea în vigoare a Constituției, adică după data de 8 decembrie 1991, data aprobării sale prin referendum. Motivarea hotărârii Curții se bazează pe principiul

[1] Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/1992, op. cit., p. 375.

neretroactivității legilor, consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituție. În opinia Curții Constituționale, textul art. 81 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate, acestea putând fi și succesive, își găsește aplicarea numai pentru viitor[1]. De asemenea, Curtea Constituțională a apreciat că între funcția de Președinte al României, funcție instituită prin Decretul-lege nr. 92/1990 și funcția de președinte al Consiliului Frontului Salvării Naționale sau al Consiliului Provizoriu de Uniune Națională nu există similitudine[2].

Articolul 82 alin. (1) din Constituție prevede că rezultatul alegerilor pentru funcția de președinte este validat de Curtea Constituțională. Într-adevăr, art. 146 lit. f) prevede că acest organism veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului. De fapt, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 370/2002 pentru alegerea Președintelui României, Curtea Constituțională veghează la respectarea, în întreaga țară, a prevederilor legale referitoare la alegeri și confirmă rezultatele votului. Curtea Constituțională este împuternicită, potrivit art. 24 din Legea nr. 370/2002, să anuleze alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. În această situație, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a treia duminică de la data anulării alegerilor.

Cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele și candidații care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării. Cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Potrivit aceluiași text, cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei. Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatelor alegerilor.

Ținem să atragem atenția că organismul care validează alegerea Președintelui României nu este în drept să se pronunțe decât în ceea ce privește legalitatea operațiunilor electorale. Curtea Constituțională nu declară ales pe candidatul care a obținut cele mai multe voturi, ci doar confirmă rezultatele sufragiului. Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României în trei exemplare, dintre care unul se prezintă Parlamentului, în vederea depunerii de către Președintele nou ales a jurământului prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituție; al doilea exemplar rămâne la Curtea Constituțională, iar al treilea exemplar se înmânează candidatului ales.

În termen de 24 de ore de la validarea rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României, de către Curtea Constituțională, cele două Camere sunt convocate de președinții acestora pentru depunerea jurământului de către candidatul a cărei alegere a fost validată. Depunerea jurământului se consemnează într-o declarație a Parlamentului, prin care acesta ia act de începerea exercitării mandatului de către Președintele României.

Potrivit uzanței, Președintele a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituțională păstrează această calitate până la depunerea jurământului în fața Parla-

[1] Hotărârea Curții Constituționale nr. 18/1992, op. cit., p. 400.
[2] Ibidem.

mentului de către Preşedintele nou ales. Presupunând că între data validării rezultatelor alegerilor prezidenţiale de către Curtea Constituţională şi depunerea jurământului în faţa forului legislativ de către candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi, există un termen de o lună, în acest răstimp, persoana în cauză nu va putea exercita nicio prerogativă prezidenţială.

§3. Durata mandatului prezidenţial

Potrivit art. 83 alin. (1) şi a art. 82 alin. (2) din Constituţie, mandatul Preşedintelui României este de patru ani şi se exercită de la data depunerii jurământului preşedintelui ales, în faţa celor două Camere întrunite în şedinţă comună. Până la această dată, continuă să-şi exercite atribuţiile Preşedintele în exerciţiu.

Pentru raţiuni practice, Constituţia stabileşte că mandatul prezidenţial poate fi prelungit prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Este clar că atât starea de război, cât şi catastrofa sunt de natură a împiedica organizarea de alegeri prezidenţiale. Se înţelege că după încetarea stării de război şi a efectelor catastrofei, se vor organiza noi alegeri prezidenţiale.

Mandatul prezidenţial încetează înainte de termen în caz de demisie, demitere din funcţie, imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor şi în caz de deces. În toate aceste situaţii, intervine vacanţa funcţiei. Competenţa de a constata existenţa situaţiilor ce duc la vacanţa funcţiei prezidenţiale revine, potrivit art. 146 lit. g) din Constituţie, Curţii Constituţionale, care va comunica cele constatate Parlamentului şi Guvernului, în vederea organizării alegerilor pentru un nou Preşedinte. Până la depunerea jurământului de către Preşedintele ales, interimatul funcţiei prezidenţiale se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor. Interimatul se asigură, potrivit art. 98 alin. (1) din Constituţie, şi în cazul în care Preşedintele este suspendat din funcţie sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuţiile. În general, constituţiile nu precizează ce se înţelege prin „imposibilitatea temporară" ca preşedintele de republică să-şi exercite funcţiile. Este vorba însă, de situaţii extraordinare, când şeful statului este împiedicat temporar să-şi îndeplinească atribuţiile, datorită, de pildă, supunerii sale unei operaţii chirurgicale sub efectul anesteziei, sau aflării în comă. Se înţelege că în astfel de cazuri, şeful statului nu are discernământul necesar pentru a acţiona în această calitate. Faptul că preşedintele este internat sau se află sub tratament medical în ţară sau în străinătate, dar este dovedit că se află în deplinătatea facultăţilor mintale, că nu resimte efectul unei medicaţii de natură a-i afecta discernământul, nu poate fi interpretat ca o imposibilitate temporară de a-şi exercita funcţiile. Pe durata interimatului, Preşedintele interimar nu poate îndeplini atribuţiile prevăzute în art. 88-90 din Constituţie: nu poate adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, nu poate dizolva forul legislativ şi nu poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional.

Rezultă, deci, că Preşedintele interimar nu îndeplineşte toate atribuţiile prezidenţiale. Aceasta nu impietează însă foarte mult asupra locului şi rolului şefului statului. Astfel, acesta rămâne în continuare garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării, reprezintă poporul român, veghează la respectarea

Constituției și asigură funcționarea autorităților publice, fiind un mediator între puterile statului și între stat și societate.

§4. Incompatibilitatea funcției prezidențiale cu orice altă funcție publică sau privată

Importanța funcției prezidențiale impune ca Președintele să i se consacre întru totul, fără a mai fi legat de o altă funcție publică sau privată. Nu este vorba de prevenirea unui conflict de interese între funcția de președinte și o anumită funcție publică sau privată, ci de faptul că, Președintele României, fiind arbitru între puterile statului, precum și între stat și societate, trebuie să fie imparțial și independent. În felul acesta, Președintele va putea adopta o poziție pe deplin obiectivă față de toate părțile aflate în conflict.

Textul constituțional se referă la trei categorii de incompatibilități:

a) incompatibilitatea între funcția prezidențială și calitatea de membru al vreunui partid politic;

b) incompatibilitatea cu orice altă funcție publică, indiferent care ar fi domeniul în care s-ar exercita aceasta și natura funcției;

c) incompatibilitatea cu orice funcție privată.

În ceea ce privește primul gen de incompatibilitate, menționăm că Legiuitorul constituant a voit să detașeze pe Președintele țării de partizanatul politic. Această problemă ar căpăta proporții sociale grave în condițiile introducerii pluralismului politic, fără o practică parlamentară corespunzătoare anterioară. Un Președinte al republicii, care ar fi în același timp și membrul unui partid politic, ar crea suspiciuni că sprijină acel partid sau îl favorizează în detrimentul altora.

Se înțelege că persoana care candidează pentru funcția de președinte și care a fost declarată aleasă, va fi obligată să se retragă din partidul respectiv. Problema este *când?* În lumina prevederilor constituționale, rezultă că președintele ales trebuie să renunțe public la calitatea sa de membru al unui partid politic, până în momentul depunerii jurământului.

Validarea mandatului său de către Curtea Constituțională nu pune în discuție calitatea sa de membru al unui partid politic. În speța evocată mai sus, candidatul la funcția de președinte, al cărui mandat a fost validat, poate păstra calitatea de membru al unui partid, dar nu ulterior depunerii jurământului. Cu alte cuvinte, calitatea de membru al unui partid politic nu este un motiv de invalidare.

În cazul în care Președintele ales își menține, în mod secret, calitatea de membru al unui partid politic, el poate fi, după părerea noastră, suspendat din funcție, în condițiile art. 95 din Constituție.

Teoretic, poate să apară următoarea problemă: președintele în exercițiu, căruia i se interzice, practic, să se asocieze într-un partid politic, poate să candideze pentru un nou mandat, în condițiile în care, potrivit art. 37 alin. (1) din Constituție, au dreptul de a fi aleși doar cetățenii cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice în condițiile art. 40 alin. (3) din Legea fundamentală?

Răspunsul comportă mai întâi precizarea că în cazul Președintelui există un text expres care îi interzice „asocierea" într-un partid politic. Este, mai degrabă, vorba de

o incompatibilitate. Candidatul declarat ales poate renunța, din variate motive, la mandatul prezidențial, păstrându-și calitatea de membru al partidului politic. Pe aceeași linie de gândire, Președintele în exercițiu se poate asocia într-un partid, prezentându-și demisia din funcția prezidențială.

Revenind la speța dezbătută, menționăm că soluția de principiu, dată de art. 81 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia președintele în exercițiu, căruia i se aplică art. 84 alin. (1) raportat la art. 37 alin. (1) și art. 40 alin. (3) din Constituție, poate candida pentru al doilea mandat.

Rezultă așadar, că, în privința candidatului la președinție, care este în același timp Președinte în exercițiu, nu se aplică prevederile cuprinse în art. 35 alin. (1) din Constituție. Tot atât de adevărat este și faptul că Președintele în exercițiu care și-a anunțat candidatura pentru un nou mandat prezidențial nu se poate asocia, potrivit art. 37 alin. (1) din Constituție, într-un partid politic. Dacă ar recurge la această acțiune, ar fi pasibil de sancțiune, în condițiile art. 95 din Legea fundamentală.

În ceea ce privește al doilea gen de incompatibilitate, conceptul de funcție publică este cel definit de dreptul administrativ: o funcție în aparatul de stat central sau local, implicând exercitarea autorității de stat.

Nu intră în această categorie funcțiile ecleziastice. Rezultă deci că, între mandatul prezidențial și, să presupunem, funcția de vicar, de mitropolit sau de episcop, nu ar exista incompatibilitate în condițiile art. 84 din Constituție. Într-o asemenea situație, s-ar aplica însă art. 29 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „cultele religioase sunt autonome față de stat", întrucât ar putea fi vorba de confuzia între un cult religios și instituția prezidențială.

Al treilea gen de incompatibilitate privește funcțiile private. Ca și în privința funcțiilor publice, Legiuitorul constituant a prevăzut o interdicție la fel de absolută: Președintele României nu poate exercita nicio funcție privată, indiferent care ar fi natura acesteia sau domeniul de activitate. Această incompatibilitate nu împiedică însă persoana aleasă în funcția de Președinte al României să desfășoare ocazional activități artistice, publicistice sau de cercetare științifică, care ar presupune și valorificarea rezultatelor acestora.

Conceptul de funcție privată presupune, ca și în cazul funcției publice, o prestație permanentă, într-un cadru instituțional și legal corespunzător. Activitățile private (artistice, științifice, literare ș.a.) nu se includ în conținutul conceptului de „funcție privată", deci nu constituie incompatibilități cu funcția prezidențială.

§5. Regimul imunităților prezidențiale

Constituția României consacră și un regim de protecție, de tip parlamentar, a Președintelui. Astfel, potrivit art. 84 alin. (2) din Constituție, acesta se bucură de imunitate și de neresponsabilitate juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul și în legătură cu exercitarea mandatului său. Constituția face, astfel, trimitere expresă la regimul juridic al independenței opiniilor, aplicabil membrilor Parlamentului. Se poate observa că art. 84 din Constituție comprimă într-un singur text regimul juridic general al imunității: inviolabilitatea și lipsa răspunderii juridice pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

În ceea ce privește conținutul imunității Președintelui, Constituția nu este – și nici nu trebuie să fie – atât de precisă ca în privința imunității parlamentarilor. Regula generală instituită de constituant este imunitatea, care are caracter permanent. Excepția de la regula generală a imunității o constituie instituția juridică a suspendării Președintelui României, potrivit art. 95 din Constituție, precum și punerea sub acuzare a acestuia, potrivit art. 96 din Constituție.

Imunitatea nu echivalează, după părerea noastră, cu exonerarea de răspundere pe plan politic a șefului statului, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin în funcția pe care o ocupă[1].

Evident, Președintele României nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală pentru fapte săvârșite în legătură cu prerogativele prezidențiale. Avem în vedere acele fapte și acte prin care se materializează atribuțiile prezidențiale, care sunt compatibile cu rolul și funcțiile Președintelui. Dimpotrivă, încălcarea acestor prerogative ridică problema răspunderii șefului statului, în funcție de natura și gravitatea faptelor ce i se impută.

În ceea ce privește aplicabilitatea, în cazul Președintelui României, a prevederilor art. 72 din Constituție, lucrurile sunt foarte clare: șeful statului nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului prezidențial. O asemenea lipsă de răspundere juridică a Președintelui, circumstanțiată exclusiv la opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului încredințat de popor, pune însă o problemă practică: Președintele României poate fi audiat într-o comisie parlamentară în legătură cu evenimente, fapte despre care acesta și-a exprimat opiniile politice? După părerea noastră, Președintele nu poate fi audiat în cadrul unor astfel de organisme parlamentare, întrucât Președintele României excede controlului parlamentar exercitat de comisiile Camerelor. Șeful statului poate da însă Parlamentului explicații privind faptele ce i se impută[2].

§6. Răspunderea politică și penală a Președintelui României

În legătură cu răspunderea șefului statului pentru modul în care își exercită prerogativele ce îi revin în această calitate, doctrina de drept constituțional și constituțiile statelor moderne au stabilit două mari soluții: în formele de guvernământ monarhice, șeful statului nu este responsabil juridic pentru actele pe care le-ar îndeplini în această calitate. Responsabilitatea, în acest caz, revine miniștrilor sau primului-ministru care, potrivit Constituției, au atribuția de a contrasemna actele monarhului. Această exonerare de răspundere are la bază principiul potrivit căruia *Regele nu poate face nimic rău.*

În formele de guvernământ republicane, Șefului statului îi revine o responsabilitate directă pentru modul în care își exercită mandatul. În ceea ce privește regimul politic instituit în republică, nu are importanță, sub aspectul asumării ca atare a răspunderii, dacă acesta este prezidențial sau parlamentar. Doar forma răspunderii diferă, în funcție de caracterul prezidențial sau parlamentar al sistemului politic.

---

[1] În același sens, a se vedea *I. Muraru*, op. cit., p. 215 și *I. Deleanu*, op. cit., p. 16. Pentru o opinie contrară, a se vedea comentariul art. 84 alin. (2) din Constituție în *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 192.

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994.

Constituţia României, aprobată prin referendum în 1991, a instituit, deopotrivă, o răspundere politică şi juridică a Preşedintelui. Suportul constituţional al răspunderii politice a Preşedintelui României este art. 95 alin. (1) din Constituţie, potrivit căruia, în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, Şeful statului poate fi suspendat din funcţie de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor, după consultarea Curţii Constituţionale.

Răspunderea politică a Preşedintelui României cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care Şeful statului şi-o asumă în condiţiile art. 95 alin. (1) din Constituţie faţă de Camera Deputaţilor şi Senat şi o răspundere faţă de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Preşedintelui. Atragem atenţia că cele două faze, deşi sunt distincte, se presupun una pe alta. Ele sunt deci cumulative.

Constituţia nu prevede natura faptelor a căror comitere ar atrage declanşarea procedurii de suspendare a Şefului statului. Constituantul a precizat doar că ar fi vorba de fapte grave, prin care Preşedintele României încalcă prevederile Constituţiei. Gravitatea faptelor va fi apreciată de iniţiatorii procedurii de suspendare şi, în cazul declanşării acesteia, de cele două Camere.

Propunerea de suspendare din funcţia de Preşedinte poate fi iniţiată, potrivit art. 95 alin. (2) din Constituţie, de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui. Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului prevede, în art. 66 alin. (1), că propunerea de suspendare se depune concomitent la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului. Constituţia recunoaşte dreptul Şefului statului de a da Parlamentului, explicaţii cu privire la faptele ce i se impută. Aceste explicaţii pot fi verbale sau scrise. De asemenea, explicaţiile pot fi prezentate personal de Preşedinte sau transmise de acesta celor două Camere legislative.

Preşedintele care conduce şedinţa comună, după prezentarea propunerii de suspendare din funcţie şi ascultarea explicaţiilor Preşedintelui României, consultă deputaţii şi senatorii dacă datele existente sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituţională, sau dacă este necesară constituirea unei comisii comune de anchetă. Hotărârea se ia cu majoritatea voturilor din numărul total al deputaţilor şi senatorilor.

În cazul în care s-a apreciat că datele sunt suficiente, propunerea de suspendare, însoţită de informaţiile necesare şi dovezile pe care se întemeiază, se trimite de îndată, de către preşedintele care a condus şedinţa comună, Curţii Constituţionale, spre consultare, menţionându-se şi termenul până la care aceasta trebuie să se pronunţe. Dacă membrii celor două Camere decid că nu este necesară constituirea unei astfel de comisii, propunerea de suspendare se înaintează Curţii Constituţionale, în vederea emiterii de către aceasta a avizului consultativ în legătură cu propunerea de suspendare.

În termen de 24 de ore de la primirea avizului Curţii Constituţionale, Camerele Parlamentului se întrunesc în şedinţă comună, pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcţie.

La dezbateri este invitat şi Preşedintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând în timpul dezbaterilor, pentru a da explicaţii asupra faptelor ce i se

impută. Hotărârea se adoptă cu votul majorității deputaților și senatorilor. Votul este secret, prin bile.

În cazul în care s-a hotărât constituirea unei comisii comune de anchetă, raportul întocmit de aceasta se trimite, prin grija președinților celor două Camere, Curții Constituționale, spre consultare, în termen de 3 zile de la data depunerii raportului. Avizul cu privire la suspendarea din funcție se emite, potrivit Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, de plenul acesteia, cu votul majorității judecătorilor. Președintele va fi încunoștințat asupra datei fixate de Curtea Constituțională pentru dezbatere și poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Hotărârea adoptată de Parlament în cadrul procedurii de suspendare din funcție a Președintelui României, se comunică acestuia, în termen de 48 de ore, sub semnătura președinților celor două Camere.

Dacă propunerea de suspendare din funcție a fost aprobată, hotărârea se trimite și Guvernului, în vederea inițierii proiectului de lege privind organizarea și desfășurarea referendumului pentru demiterea Președintelui.

În cazul aprobării propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României, urmează să se declanșeze procedura de instituire a interimatului funcției prezidențiale. Suspendarea Președintelui nu constituie o cauză a instituirii vacanței prezidențiale, întrucât aceasta intervine în cazurile strict prevăzute de art. 96 din Constituție: demisie; demitere din funcție; imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor; deces.

Autoritatea publică competentă să constate existența împrejurărilor care justifică interimatul, este Curtea Constituțională. Potrivit art. 44 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cererea pentru constatarea acestor împrejurări se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate de ele, în ședință comună. Constatarea împrejurărilor respective se face de plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor.

Dacă, în urma referendumului organizat în temeiul art. 97 alin. (3) din Constituție, Președintele este demis, se instituie vacanța funcției, urmând ca în termen de trei luni de la destituire, Guvernul să organizeze alegeri pentru un nou Președinte. Procedural, este esențial să se instituie vacanța, întrucât numai astfel este posibilă organizarea noilor alegeri prezidențiale. Interimatul funcției nu poate continua, deși, practic, funcțiile prezidențiale vor fi exercitate potrivit art. 98 din Constituție.

Ce se întâmplă, însă, dacă electoratul nu este de acord cu demiterea Președintelui suspendat? În literatura de specialitate s-a emis opinia că, în cazul în care electoratul a refuzat demiterea Președintelui, interimatul funcției acestuia, instituit în virtutea art. 98 alin. (1) din Constituție, încetează, iar Președintele suspendat își reia exercițiul mandatului său[1]. Considerăm că această soluție, deși este logică nu are un suport legal, întrucât electoratul nu s-a pronunțat asupra suspendării, infirmând-o, ci asupra posibilei demiteri.

Opinia ni se pare discutabilă pentru că ar opune voința deputaților și senatorilor privind suspendarea, voinței poporului de menținere a mandatului prezidențial. Un

[1] A se vedea, în acest sens, *I. Deleanu*, op. cit., p. 216.

conflict între popor și reprezentanții săi pune problema unei „retrageri" a încrederii acordate de electorat celor învestiți de el cu mandatul de parlamentar.

Este adevărat că, teoretic, refuzul poporului cu privire la demiterea Președintelui ar putea fi interpretat indirect ca o reconfirmare a acestuia și având aceeași natură cu alegerea sa. O asemenea interpretare nu se bazează, însă, pe niciun text constituțional, fiind un pur demers doctrinar.

Oricum, ne aflăm în fața unei lacune de reglementare constituțională. Soluția propusă ar agrava conflictul existent între electorat și aleșii poporului – situație inedită pentru un sistem constituțional – cu repercusiuni negative asupra legitimității acestora.

Suspendarea Președintelui României poate fi însă privită și ca o instituție juridică de sine stătătoare și componentă a procedurii de demitere a șefului statului. Demiterea Președintelui României nu este prevăzută expres în Constituție ca o formă de răspundere prezidențială, ci este fie consecința măsurii suspendării urmată de referendum de demitere, adică a răspunderii politice, fie a răspunderii juridice. Suportul constituțional al demiterii este art. 96 și art. 95 alin. (3) din Legea fundamentală.

În primul caz, este vorba de o demitere de drept, care operează ca efect al Constituției. Aceasta înseamnă că actul de demitere nu este adoptat sau luat de o anumită autoritate publică, ci este efectul constituțional al rămânerii definitive a hotărârii de condamnare a Președintelui României, prin care se constată vinovăția acestuia, prin comiterea unui act de înaltă trădare.

Articolul 96 alin. (4) din Constituție prevede în acest sens că Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Instanța Supremă nu pronunță hotărârea de demitere a șefului statului, ci doar constată vinovăția acestuia.

În al doilea caz, este vorba de efectul nemijlocit al referendumului organizat potrivit art. 95 alin. (3) din Constituție.

În afara răspunderii politice a Președintelui României, Constituția a prevăzut și o răspundere juridică (penală) a acestuia. Articolul 96 din Constituție consacră procedura de *impeachement* care constă în punerea sub acuzare a Președintelui pentru „înaltă trădare". Constituția nu definește conținutul acesteia. În condițiile în care nici Codul penal nu precizează conținutul material al infracțiunii de înaltă trădare, Înalta Curte de Casație și Justiție nu ar avea un temei legal de a-l judeca pe Președintele României, în cazul când Parlamentul ar hotărî punerea sub acuzare a acestuia. „Înalta trădare" a fost echivalată cu cea mai gravă încălcare a jurământului și intereselor poporului și țării, în exercițiul atribuțiilor prezidențiale.

Spre deosebire de Constituția S.U.A., care a formulat pentru prima oară o asemenea procedură, Constituția României a omis inițial să precizeze procedura de inițiere a punerii sub acuzare a Președintelui. Această procedură a fost inclusă în Regulamentul ședințelor comune ale celor două Camere. Legea de revizuire a Constituție a remediat acest neajuns. Articolul 96 din Constituție prevede că procedura de punere sub acuzare a Președintelui României se declanșează de majoritatea deputaților și senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate și încadrarea lor juridică. După primirea cererii de către birourile permanente, acestea vor informa

neîntârziat Președintele României asupra cererii de punere sub acuzare pentru a da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

În cadrul ședinței comune a celor două Camere, președintele care conduce ședința aduce la cunoștință deputaților și senatorilor conținutul cererii de punere sub acuzare și procedează la constituirea unei comisii de anchetă, care în termenul hotărât în ședința comună prezintă un raport asupra celor constatate.

În termen de 48 de ore de la depunerea raportului comisiei de anchetă la birourile permanente, Camerele Parlamentului se întrunesc în ședință comună, pentru examinarea și dezbaterea acestuia.

După încheierea dezbaterilor, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret prin bile. Dacă se hotărăște punerea sub acuzare a Președintelui României, Parlamentul, sub semnătura președinților celor două Camere, solicită de îndată procurorului general să sesizeze, potrivit legii, Înalta Curte de Casație și Justiție. În tot cursul procedurii de punere sub acuzare, Președintele României este în drept să se apere. De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii, președintele este suspendat de drept.

La data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Președintele este demis de drept și urmează să se declanșeze procedura de instituire a vacanței prezidențiale.

Ca și în cazul referendumului, prevăzut în art. 95 alin. (3) din Constituție, este posibil ca instanța supremă să constate nevinovăția Președintelui. În această situație ipotetică, în tăcerea constituantului, considerăm că Președintele exercită în continuare mandatul încredințat de popor. În fond, Președintele beneficiază de principiul prezumției de nevinovăție.

În ceea ce privește răspunderea președintelui interimar, Constituția prevede în art. 99 că, dacă persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al României săvârșește fapte grave, prin care se încalcă prevederile Constituției, se aplică art. 95 și 98 din Legea fundamentală.

Nu se prevede însă ce se întâmplă dacă președintele interimar ar comite fapte ce ar cădea sub incidența art. 96 din Constituție. O asemenea omisiune nu poate fi interpretată, însă, după părerea noastră, ca exonerare a președintelui interimar de răspundere penală.

§7. Atribuțiile Președintelui României

Natura juridică, rolul și funcțiile instituției prezidențiale impun ca atribuțiile acesteia să fie prevăzute, în primul rând, în Constituție. Atribuțiile Președintelui României stabilite în Constituție privesc, prin excelență, raporturi de drept public, fie de drept constituțional, internațional, sau de drept administrativ. Exercitând astfel de atribuții, Președintele României acționează ca autoritate statală, reprezentând statul român. Primatul Constituției în ceea ce privește stabilirea atribuțiilor Președintelui României nu împiedică însă ca, prin legi speciale, să se prevadă și alte atribuții, evident, de o importanță socială mai mică decât prerogativele sale constituționale cuprinse în Legea fundamentală[1].

[1] Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001), prevede, astfel, că Președintele aprobă Regulamentul de

Întrucât exercitarea atribuțiilor prezidențiale trebuie să se desfășoare într-un cadru organizatoric legal, prin Legea nr. 47/1994 modificată prin O.U.G. nr. 1/2001 s-a prevăzut organizarea și funcționarea administrației prezidențiale ca instituție publică cu personalitate juridică. Potrivit art. 1 alin. (2) din Lege, prin administrație prezidențială se înțelege totalitatea serviciilor aflate în subordinea Președintelui României, pentru îndeplinirea atribuțiilor sale.

Înțelegerea mai clară a atribuțiilor prezidențiale presupune clasificarea acestora, potrivit anumitor criterii. Unii autori folosesc drept criteriu condițiile de exercitare a atribuțiilor respective[1]. Potrivit acestui criteriu atribuțiile Președintelui României pot fi clasificate în două mari categorii: a) atribuții pentru a căror exercitare actele sau faptele Președintelui sunt supuse unor condiții exterioare (aprobarea Parlamentului, contrasemnarea decretelor emise de șeful statului, consultarea cu alte organisme sociale); b) atribuții pentru exercitarea cărora, actele sau faptele Președintelui nu sunt supuse niciunei condiții exterioare.

Alți autori clasifică atribuțiile Președintelui după criteriile conținutului acestor atribuții[2]. Potrivit criteriului menționat distingem: a) atribuții privind legiferarea; b) atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice; c) atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice; d) atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice; e) atribuții în domeniul politicii externe; f) alte atribuții.

Această clasificare are, pe lângă suportul doctrinar, și un suport formal, constând în diferite texte constituționale care grupează, ele însele, unele atribuții ale șefului statului în funcție de domeniul în care acestea se exercită[3].

În ceea ce ne privește, ne raliem primei clasificări a atribuțiilor prezidențiale, în funcție de regimul lor juridic[4].

7.1. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele „cooperează" cu alte autorități publice

a) Atribuții care implică aprobarea sau consultarea Parlamentului:

– Declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate. În cazuri excepționale, hotărârea Președintelui de mobilizare se pune în aplicare imediat, fiind supusă ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare [art. 92 alin. (2)];

În afara situațiilor expres prevăzute în art. 92 din Constituție, când Președintele României ia decizii în domeniul apărării cu aprobarea prealabilă sau ulterioară a Parlamentului, prin legi speciale s-au conferit șefului statului prerogative de ordin constituțional constând, de pildă, în solicitarea adresată Parlamentului de a aproba participarea unor unități militare, de jandarmi sau de poliție la acțiuni în afara teritoriului

---

organizare și funcționare a Administrației prezidențiale [art. 2 alin. (1)], numește și eliberează din funcție pe consilieri prezidențiali [art. 4 alin. (1)].

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 219.

[2] *I. Muraru*, op. cit., p. 219.

[3] A se vedea, de pildă, art. 91 și art. 92 din Constituția României.

[4] A se vedea, pentru detalii, *I. Deleanu*, op. cit., p. 219-225.

național, în cadrul unor forțe internaționale destinate menținerii păcii sau în scopuri militare.

În toate cazurile, solicitările adresate de Președintele României Parlamentului nu au invocat temeiul constituțional, ci numai dispoziții din legi speciale care prevedeau trimiterea de trupe în afara teritoriului național. Socotim că temeiul constituțional al unei asemenea prerogative a șefului statului este art. 80 alin. (1) din Constituție, conform căruia Președintele României reprezintă statul român. Într-adevăr, în fiecare caz în parte se solicită fie „participarea României", fie „participarea armatei României" cu contingente de militari, în afara teritoriului național.

– Instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități. În acest caz, aprobarea Parlamentului este ulterioară adoptării măsurii respective [art. 93 alin. (1)].

– Cere poporului, după consultarea Parlamentului, să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național (art. 90).

b) Atribuții care necesită contrasemnarea actelor emise de Președinte, de către Primul-ministru:

– Încheie tratate internaționale, în numele României, negociate de Guvern și le supune spre ratificare Parlamentului [art. 91 alin. (1)].

– La propunerea Guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2)].

– Declararea, cu aprobarea Parlamentului, a mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate [art. 92 alin. (2)].

– Ia măsuri pentru respingerea agresiunii armate împotriva țării [art. 92 alin. (3)].

– Conferă decorații și titluri de onoare [art. 94 lit. a)].

– Acordă grațierea individuală [art. 94 lit. d)].

Contrasemnarea decretelor prin care Președintele României exercită atribuțiile respective este o condiție de valabilitate a acestora. De asemenea, prin contrasemnarea decretelor de către Primul-ministru, Guvernul își asumă răspunderea politică pentru conținutul lor.

c) Atribuții a căror exercitare implică conlucrarea directă a Președintelui României cu alte autorități publice:

– Desemnarea unui candidat pentru funcția de Prim-ministru [art. 85 alin. (1)].

– Numește Guvernul, pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1)].

– Revocă și numește, la propunerea Primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2)].

– Dizolvă Parlamentul [art. 89 alin. (1)].

– Inițiază revizuirea Constituției [art. 150 alin. (1)] ș.a.

7.2. Atribuții prevăzute în Constituție pentru exercitarea cărora Președintele nu solicită „concursul" altor autorități publice

– cere convocarea, în sesiune extraordinară, a Camerei Deputaților și Senatului [art. 66 alin. (2)];

– adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii (art. 88);

– promulge legile votate de Parlament [art. 77 alin. (1)];

– cere reexaminarea legii, înainte de promulgare [art. 77 alin. (2)];

– numeşte trei judecători ai Curţii Constituţionale [art. 142 alin. (2)];

– solicită Curţii Constituţionale să soluţioneze conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice [art. 146 lit. e)].

§8. Actele Preşedintelui României

În exercitarea atribuţiilor sale, Preşedintele României emite *decrete*. Acestea pot avea caracter normativ sau pot fi individuale. De pildă decretul prezidenţial prin care se declară mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate sau decretul prin care s-ar institui starea de asediu sau starea de urgenţă are caracter normativ. Decretul prin care, de pildă, se conferă decoraţii sau prin care se acordă gradul de general ori prin care Preşedintele numeşte în funcţii publice are caracter individual.

În afară de decrete – care sunt acte juridice – Preşedintele poate întocmi *acte politice (declaraţii, apeluri, mesaje)*. Aceste acte nu produc efecte juridice.

Aşa cum am văzut, deja, unele decrete emise de Preşedintele României trebuie contrasemnate de Primul-ministru, care angajează, astfel, răspunderea Guvernului pentru conţinutul şi efectele acestora.

Constituţia prevede în art. 100 alin. (1) că decretele prezidenţiale se publică în Monitorul Oficial, nepublicarea atrăgând inexistenţa actelor juridice respective.

În ceea ce priveşte mesajele, acestea au ca suport constituţional fie art. 88 din Constituţie, potrivit căruia Preşedintele României adresează Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii, fie art. 92 alin. (3).

În primul caz, mesajul este un act politic prin care şeful statului comunică Parlamentului opiniile sale privind principalele probleme politice ale naţiunii. Deşi Constituţia circumscrie conţinutul acestor mesaje la probleme politice, credem că Preşedintele se poate referi şi la probleme de natură economică, socială ş.a.

Constituantul a omis însă să precizeze periodicitatea adresării mesajelor.

Din exprimarea Legiuitorului constituant, rezultă caracterul imperativ al atribuţiei şefului statului de a adresa mesaje Parlamentului, ceea ce ar fi impus stabilirea unei periodicităţi a îndeplinirii acestei atribuţii prezidenţiale. Primind mesajul, Parlamentul îl poate supune dezbaterii, fie integral, fie parţial, în virtutea calităţii sale de reprezentant suprem al poporului român[1]. Dezbaterea mesajului nu este însă obligatorie şi nu presupune prezenţa Preşedintelui la dezbateri. Curtea Constituţională a decis, de altfel, că obligativitatea dezbaterii mesajelor este neconstituţională[2]. De asemenea, Curtea a apreciat că Preşedintele României nu poate participa la o dezbatere parlamentară având ca obiect mesajul său, deoarece aceasta ar însemna să-şi angajeze răspunderea politică, ceea ce ar fi contrar poziţiei sale constituţionale şi l-ar situa pe aceeaşi poziţie cu Guvernul, care răspunde politic în faţa Parlamentului.

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 87/1994 (M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994).

[2] Ibidem.

În al doilea caz, dezbaterea mesajului prin care șeful statului informează Parlamentul în legătură cu măsurile pe care le-a luat pentru respingerea agresiunii îndreptate împotriva țării, este obligatorie. Într-un asemenea caz, se impune, credem, și prezența Președintelui României la dezbateri, dacă circumstanțele unei asemenea situații politice și militare ar impune acest lucru.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III
Puterea judecătorească

§1. Generalități

Constituția României deși prevede în art. 1 alin. (4) că statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătorească, se referă în Titlul III Capitolul VI la *autoritatea judecătorească.* Conceptul de autoritate judecătorească are o sferă mai largă și un conținut mai bogat decât cel de *putere judecătorească,* utilizat în art. 1 alin. (4) din Constituție, și care se referă exclusiv la instanțele judecătorești. În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească face o clară demarcație conceptuală între noțiunea de autoritate judecătorească și cea de putere judecătorească. Astfel, art. 1 alin. (1) din Legea nr. 92/1992 prevede că autoritatea judecătorească se compune din instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. Evident, aceste trei autorități publice au competențe și atribuții proprii, prevăzute în Constituție și în legi speciale. Același text din Legea nr. 92/1992 prevede că puterea judecătorească se exercită prin instanțele judecătorești, acestea având o competență generală pentru judecarea tuturor proceselor privind raporturile juridice civile, penale, precum și orice alte cauze pentru care legea nu stabilește o altă competență. În același sens, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară prevede în art. 1 alin. (1) că puterea judecătorească se exercită de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. Acest text lasă la latitudinea Parlamentului să înființeze prin lege alte instanțe judecătorești.

Administrarea justiției este un alt concept care are legătură cu puterea judecătorească. Din textele constituționale și legale, rezultă că activitatea de administrare a justiției este asigurată, pe lângă magistrați de profesie și de persoane specializate care nu fac parte din puterea judecătorească și chiar din specialiști care nu au calitatea de magistrat. La această activitate participă, de asemenea, într-un sens mai larg, avocați și personal auxiliar. Legea nr. 304/2004 utilizează noțiunea de administrare a justiției pe care o consideră un serviciu public asigurat de Ministerul Justiției.

În afara acestei jurisdicții de drept comun, Constituția a consacrat separat modelul european de control al constituționalității legilor, ca o jurisdicție specială exercitată de Curtea Constituțională. Constituția României interzice în art. 126 alin. (5) înființarea de instanțe extraordinare, dar prevede în același text că prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii. Acest text constituțional a fost introdus prin Legea de revizuire a Constituției din 2003. Astfel de instanțe judecătorești specializate sunt prevăzute chiar de Constituție în art. 140 alin. (1) în privința judecării litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi. În procesul de reformă a justiției poate fi

luată în considerare crearea unor instanțe specializate pentru judecarea cauzelor cu minori sau care să aibă o competență materială limitată.

§2. Conceptul de justiție

Dintre multiplele conotații ale noțiunii de justiție ne oprim, alături de alți autori[1], la cele care își găsesc suportul legal în dispozițiile constituționale aflate în vigoare în sistemul de drept românesc. Ne referim la art. 124 alin. (1) din Constituția României, care reglementează una dintre direcțiile fundamentale de înfăptuire a justiției.

Potrivit art. 124 alin. (1), justiția se înfăptuiește în numele legii. În acest text noțiunea de *justiție* semnifică, de fapt, actul de dreptate înfăptuit de judecător în litigiul ce opune două părți cu interese contrarii, litigiu cu a cărui soluționare a fost sesizat, potrivit procedurii legale. Nu are importanță dacă judecătorul soluționează o cauză civilă, penală, de drept financiar sau comercial, ori de contencios administrativ. Prin actul de justiție înfăptuit în numele legii, judecătorul stabilește ce este legal și ce nu concordă cu prevederile legale, restabilește drepturile încălcate și sancționează juridic pe cel vinovat.

Potrivit aceluiași text („actul de justiție se înfăptuiește în numele legii"), la baza actului de dreptate se află legea. Altfel spus, pretențiile reclamantului (în procesul civil), rechizitoriul procurorului (în procesul penal) au ca punct de pornire drepturi și interese ocrotite de lege ale unor persoane și care sunt încălcate sau nesocotite de alte persoane, procedura desfășurată de instanță, administrarea probelor ș.a.m.d. fiind reglementate, de asemenea, prin lege.

Potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, termenul de *justiție* este luat în sensul de ansamblu de autorități prin care se înfăptuiește actul de dreptate, adică Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești care sunt stabilite prin lege specială. Aceste organisme exercită puterea judecătorească.

Legat de noțiunea de justiție, se mai folosește termenul de jurisdicție, în general, cu sensul – sinonim celui de competență – de sferă de atribuții conferite unui organism sau autorități publice într-un anumit domeniu[2].

§3. Formele de jurisdicție

Activitatea de înfăptuire a justiției sau, altfel spus, activitatea jurisdicțională se poate desfășura în modalități distincte în funcție de specificul domeniului la care se referă normele juridice încălcate sau nesocotite, sau în funcție de calitatea pe care o au persoanele împotriva cărora s-a deschis acțiunea juridică.

În funcție de primul criteriu distingem: a) jurisdicția constituțională; b) jurisdicția de drept comun.

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., p. 227; *I. Muraru*, op. cit., p. 220.

[2] Tot în sensul de ansamblu de prerogative este folosit termenul de jurisdicție în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Astfel, art. 1 alin. (1) din Legea menționată prevede: „Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România".

Jurisdicția constituțională este prevăzută în Titlul V din Constituție și reglementată în mod concret de Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale[1]. Legea organică a Curții prevede în art. 1 caracterul exclusiv al jurisdicției constituționale, în sensul că acest organism este unica autoritate de jurisdicție constituțională din România. Mai mult, competența Curții Constituționale, potrivit art. 3 alin. (2) și (3) din lege, nu poate fi contestată de nicio autoritate publică, Curtea fiind singura în drept să hotărască asupra competenței sale, potrivit art. 144 din Constituție.

Jurisdicția de drept comun aparține și se înfăptuiește de instanțele judecătorești obișnuite: judecătorii, tribunale, curți de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție și, în condițiile prevăzute de lege, instanțele militare. Acest tip de jurisdicție se înfăptuiește în materie penală, civilă, administrativă etc.

În funcție de calitatea persoanei împotriva căreia s-a deschis acțiune judiciară, distingem o jurisdicție specială. Astfel, în cazul în care Camera Deputaților și Senatul hotărăsc, potrivit art. 96 alin. (1) din Constituție, punerea sub acuzare a Președintelui României, competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, în condițiile legii. De asemenea, potrivit art. 109 alin. (3) din Constituție, cazurile de răspundere (penală) și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului, sunt reglementate prin Legea privind responsabilitatea ministerială.

Un caz de jurisdicție specială (în sensul de competență atribuită unei autorități judecătorești de a judeca anumite persoane în considerarea lor de demnitari, pentru fapte cuprinse în jurisdicția altor instanțe) este prevăzut și de art. 29 pct. 1 lit. c) C.proc.pen. Astfel, competența de judecată, pentru infracțiunile săvârșite de judecătorii Curții Constituționale, aparține – prin derogare de la competența materială a tribunalelor sau judecătoriilor – Înaltei Curți de Casație și Justiție.

§4. Principiile generale de înfăptuire a activității jurisdicționale

Orice activitate jurisdicțională trebuie să se întemeieze pe anumite principii fundamentale menite să asigure caracterul unitar și coerența actului de justiție, și mai ales realizarea drepturilor și intereselor legitime ale celor implicați în actul de justiție. În afară de aceste principii de maximă generalitate și de importanță fundamentală pentru statul de drept, activitatea jurisdicțională se bazează și pe anumite principii și norme procedurale enunțate în codurile de procedură penală și civilă, precum și în alte acte normative speciale.

Principiile generale ale activității de înfăptuire a justiției își au suportul legal, în primul rând, în dispoziții constituționale, fiind concretizate sau precizate – în detalii de aplicare – în diferite acte normative. Sunt considerate principii generale ale activității jurisdicționale:

a) principiul legalității;
b) înfăptuirea justiției în numele legii;
c) dreptul la apărare;
d) principiul contradictorialității;

[1] Republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004.

e) prezumția de nevinovăție;

f) egalitatea cetățenilor în fața instanțelor judecătorești;

g) realizarea justiției exclusiv prin autoritățile prevăzute în Constituție și în legi speciale;

h) interzicerea înființării de instanțe extraordinare;

i) independența, inamovibilitatea judecătorilor și supunerea acestora numai legii;

j) garantarea exercitării căilor de atac în condițiile legii[1];

k) accesul liber la justiție;

l) principiul publicității ședințelor de judecată.

§5. Sistemul organelor judecătorești

Sistemul organelor judecătorești în România este format din judecătorii, tribunale, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție. Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească prevede că, în afară de aceste instanțe, funcționează, în limite stabilite prin lege, și instanțe militare.

Judecătoriile funcționează în fiecare județ și în municipiul București și judecă toate procesele și cererile, cu excepția celor date prin lege în competența altor instanțe. La nivelul fiecărui județ și în municipiul București funcționează un tribunal, în circumscripția căruia sunt cuprinse toate judecătoriile din județul respectiv. Tribunalele judecă în primă instanță cauzele care sunt de competența sa, ca instanțe de apel (judecă apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în primă instanță) și ca instanțe de recurs (judecă recursurile împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii, care, potrivit legii, nu sunt supuse apelului).

Curțile de apel își exercită competența într-o circumscripție cuprinzând mai multe tribunale. Curțile de apel judecă în primă instanță, ca instanțe de apel (judecă apelurile

---

[1] În practica jurisdicțională a Curții Constituționale s-a statuat constant că reglementarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești este atributul exclusiv al legiuitorului, iar accesul liber la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se înfăptuiește. Aceasta nu înseamnă, însă, că accesul la justiție trebuie asigurat la toate structurile judecătorești și la toate căile de atac. Competența și procedura de judecată sunt stabilite exclusiv de legiuitor, care poate institui reguli deosebite în considerarea unor situații diferite [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 65 din 24 februarie 2004 (M. Of. nr. 256 din 11 martie 2004)]. Din economia art. 126 alin. (2) din Constituție rezultă că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, precum și modalități corespunzătoare de exercitare a drepturilor procedurale [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 56 din 17 februarie 2004 (M. Of. nr. 256 din 11 martie 2004)]. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis într-o soluție de speță că „dreptul de acces la tribunale nu este absolut. Fiind vorba de un drept pe care Convenția l-a recunoscut fără să îl definească în sensul restrâns al cuvântului, există posibilitatea limitărilor implicit admise chiar în afara limitărilor care circumscriu conținutul oricărui drept".

Totodată, Curtea Constituțională a decis că reglementarea de către legiuitor, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, a condițiilor de exercitare a unui drept – subiectiv sau procesual – nu constituie o restrângere a acestuia, ci doar o modalitate eficientă de a preveni exercitarea sa abuzivă, în detrimentul altor titulari de drepturi în egală măsură ocrotiți [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 29 din 27 ianuarie 2004 (M. Of. nr. 170 din 26 februarie 2004)].

declarate împotriva hotărârilor pronunțate de tribunale în primă instanță) și ca instanțe de recurs (judecă recursurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de tribunale în apel), precum și hotărârile pronunțate de tribunale în primă instanță și care nu sunt supuse apelului.

Tot în cadrul autorității judecătorești este reglementată instituția Ministerului Public, care își exercită atribuțiile prin procurorii constituiți în parchete, pe lângă fiecare instanță judecătorească, sub autoritatea ministrului justiției[1]. Activitatea Ministerului Public este organizată potrivit principiilor legalității, imparțialității și al controlului ierarhic. În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ministerul Public este independent în relațiile cu celelalte autorități publice și își exercită atribuțiile numai în temeiul legii și pentru asigurarea respectării acesteia.

Un organism implicat în organizarea și asigurarea unui climat de disciplină în cadrul instanțelor este Consiliul Superior al Magistraturii, care exercită rolul de garant al independenței justiției. Potrivit art. 134 din Constituție, acest organism are atribuția de a propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari. De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor. Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a prevăzut și alte atribuții pentru acest organism[2].

Membrii Consiliului Superior al Magistraturii sunt aleși pentru un mandat de patru ani, de cele două Camere legislative, reunite în ședința comună.

---

[1] În literatura juridică s-a apreciat (opinie rămasă singulară) că instituția Ministerului Public s-ar situa în cadrul puterii executive, pe motiv că procurorii care alcătuiesc parchetele de pe lângă instanțele judecătorești își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției (a se vedea, în acest sens, *Colectiv*, Constituția României comentată și adnotată, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 289).

[2] Potrivit art. 35 din Legea nr. 317/2004 republicată (M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005), Consiliul Suprem al Magistraturii are următoarele atribuții referitoare la cariera judecătorilor și procurorilor:

a) propune Președintelui României numirea în funcție și eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari;

b) numește judecătorii stagiari și procurorii stagiari, pe baza rezultatelor obținute la examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii;

c) dispune promovarea judecătorilor și a procurorilor;

d) eliberează din funcție judecătorii stagiari și procurorii stagiari;

e) propune Președintelui României conferirea de distincții pentru judecători și procurori, în condițiile legii;

f) îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege sau regulament.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul V
Organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale

Capitolul I
Locul şi rolul Curţii Constituţionale

Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990 a trebuit să opteze între controlul jurisdicţional al constituţionalităţii legilor şi controlul politic al acestora, fiecare dintre ele având avantajele şi dezavantajele sale. În final, Legiuitorul constituant a optat pentru un tip de control al constituţionalităţii legilor exercitat de o autoritate publică politico-jurisdicţională, special instituită pentru acest scop. Această autoritate publică este Curtea Constituţională, care, ca şi alte autorităţi, cum ar fi Curtea de Conturi, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie ş.a., are un statut constituţional, întrucât principiile sale de organizare şi funcţionare sunt stabilite de Constituţie. Însăşi ideea de control al constituţionalităţii legilor presupune de la sine ca instituţionalizarea formelor concrete de control să fie prevăzută chiar în textul Legii fundamentale. Pentru exercitarea controlului de constituţionalitate a legilor este necesar să se exprime formal şi neechivoc acordul naţiunii – chiar şi prin reprezentanţii săi legitimi –, întrucât legea reprezintă voinţa suverană a naţiunii. Acordul cetăţenilor de a li se controla forma legislativă a voinţei lor suverane – Legea – este o condiţie a legitimităţii controlului de constituţionalitate. În absenţa acestui acord formal, sau exprimat direct prin referendum, ori prin mijlocirea parlamentarilor, instanţele judecătoreşti ori după caz, curţile constituţionale, nu ar fi îndreptăţite să cenzureze legile votate de Parlament – calitate care le-ar situa discreţionar deasupra voinţei suverane a Adunărilor Legislative. Acesta este şi motivul pentru care Curtea Constituţională a României este o autoritate publică care se supune numai Constituţiei şi legii privind organizarea şi funcţionarea sa. Este o condiţie de fond, însă, de principiu, ca prevederile legale privind jurisdicţia constituţională, adică competenţa Curţii, să fie incluse în Constituţie. Nici măcar prin legea organică a Curţii Constituţionale nu pot fi instituite – ca reglementare primară – dispoziţii referitoare la domeniul său de competenţă constituţională materială[1].

Este adevărat că prin art. 146 lit. l) din textul revizuit al Constituţiei se deleagă Parlamentului dreptul de a stabili prin legea organică a Curţii şi alte atribuţii, pe lângă cele prevăzute în lit. a)-k) ale aceluiaşi articol. În opinia noastră, ipoteticele atribuţii la care se referă art. 146 lit. l) din Constituţie nu ar trebui, însă, să privească competenţa

[1] Cu toate acestea, prin Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 s-a instituit o nouă atribuţie a Curţii Constituţionale, constând în emiterea unu aviz la cererea unuia dintre preşedinţii Camerelor legislative, sau a unui număr de 50 de deputaţi, ori 25 de senatori, privind compatibilitatea prevederilor cuprinse într-un tratat, în orice etapă a încheierii acestuia, cu dispoziţiile Constituţiei. Evident, dispoziţia legală în cauză nu are temei constituţional.

Curţii în materie de asigurare a supremaţiei Constituţiei, ci eventual, reglementarea unor probleme de procedură jurisdicţională sau privind organizarea şi funcţionarea ei internă.

Caracterul politic al controlului constituţionalităţii legilor constă, în primul rând, în procedura de desemnare a candidaţilor la funcţia de judecător constituţional şi de alegere a şase dintre aceştia de către cele două Camere ale Parlamentului. Chiar şi în privinţa celorlalţi trei judecători desemnaţi (numiţi) de Preşedintele României este evidentă manifestarea unei voinţe politice, cu toate că şeful statului nu exprimă – prin actul de numire – voinţa unei formaţiuni politice legitimată electoral. Se poate considera că atât reprezentanţii naţiunii întruniţi în cele două Camere legislative, cât şi Preşedintele României, numind pe cei nouă judecători constituţionali, exprimă prin reprezentare, voinţa politică a cetăţenilor privind numirea acestora.

Caracterul politic al jurisdicţiei constituţionale rezultă, de asemenea, din conţinutul politic al normelor fundamentale a căror garantare este asigurată prin efectuarea controlului. În fine, unele atribuţii conferite acestei autorităţi, cum sunt, de pildă, aprecierea constituţionalităţii unui partid politic, avizul pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României întăresc caracterul politic al autorităţii publice învestită cu soluţionarea contenciosului constituţional.

Caracterul jurisdicţional rezultă, înainte de toate, din procedura de verificare a constituţionalităţii unei dispoziţii legale, din statutul judecătorilor, din modul de organizare şi funcţionare a autorităţii publice respective.

Procedura jurisdicţională de soluţionare a sesizărilor privind neconstituţionalitatea unor prevederi legale [art. 146 lit. a) şi d)] sau regulamentare [art. 146 lit. c)] are un caracter contencios. Acesta rezultă din adversitatea sau, altfel spus, din caracterul contradictoriu al poziţiei autorităţii publice ale cărei acte sau prevederi legale adoptate de acestea sunt considerate de iniţiatorii sesizării Curţii ca fiind neconstituţionale, pe de-o parte, şi susţinerile acestora, pe de altă parte.

După cum se poate observa din economia dispoziţiilor cuprinse în art. 146 din Constituţie, Curtea Constituţională are, pe lângă prerogative de control constituţional al legilor şi a unor categorii de acte normative adoptate de Parlament şi Guvern, şi alte atribuţii care vizează, fără îndoială, asigurarea supremaţiei normelor constituţionale în domenii de activitate de interes social şi politic deosebit, cum ar fi procedura de alegere a Preşedintelui României, procedura de suspendare din funcţie a acestuia, exercitarea de către cetăţeni a dreptului de iniţiativă legislativă, revizuirea Constituţiei, contestarea constituţionalităţii unui partid politic.

Atribuirea acestor prerogative Curţii Constituţionale se explică în primul rând prin caracterul ei independent faţă de toate celelalte autorităţi publice şi prin poziţia Curţii de garant al supremaţiei Constituţiei, consfinţită de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992; dar şi în art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală.

Curtea Constituţională nu face parte din sistemul celor trei puteri în stat, fiind independentă faţă de acestea[1]. Faptul că judecătorii Curţii sunt numiţi de puterea legislativă şi de puterea executivă (Preşedintele României) nu creează un raport de subordonare al Curţii faţă de acestea.

---

[1] Curtea Constituţională este independentă faţă de autoritatea judecătorească, nefiind inclusă în sistemul instanţelor judecătoreşti de drept comun [a se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 67 din 24 februarie 2004 (M. Of. nr. 205 din 9 martie 2004)].

În prezent, modelul de jurisdicţie constituţională – creat în liniile sale iniţiale de juristul austriac Hans Kelsen – este foarte răspândit în Europa. Denumirea autorităţii publice învestită cu un astfel de control diferă de la un stat la altul, dar principiile de organizare şi funcţionare sunt asemănătoare.

În doctrină, acest tip de control este denumit „model european" de jurisdicţie constituţională. Modelul a fost instituţionalizat mai întâi în Constituţiile Cehoslovaciei şi Austriei din 1920[1]. Ulterior, a fost receptat de un mare număr de state din Europa şi chiar din America Latină.

Locul Curţii Constituţionale în ansamblul organizării puterilor în stat este stabilit de art. 1 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, republicată, potrivit căruia Curtea Constituţională este independentă faţă de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituţiei şi legii sale organice. Ca autoritate publică, Curtea se situează în afara celor trei puteri, fără a se constitui, desigur, într-o putere aparte, supraordonată. Configurând locul şi rolul Curţii Constituţionale, Legea fundamentală a ţării i-a stabilit în mod expres domeniul sau sfera de activitate şi i-a conferit atribuţii precise. În felul acesta, Constituţia a delimitat sfera de acţiune (jurisdicţia) a Curţii de domeniul de activitate conferit celorlalte autorităţi publice.

Legea organică a Curţii Constituţionale a întărit această delimitare precizând în art. 1 alin. (1) că scopul Curţii este garantarea supremaţiei Constituţiei. Acest scop, pe care Curtea îl înfăptuieşte în condiţii de exclusivitate nu se intersectează cu atribuţia Preşedintelui României prevăzută în art. 80 alin. (2) din Constituţie, potrivit căreia şeful statului veghează la respectarea Legii fundamentale. Comparând cele două texte legale vom observa diferenţa între ele. În timp ce Constituţia şi Legea nr. 47/1992, republicată, se referă la „garantarea supremaţiei Constituţiei", art. 80 alin. (2) din Constituţie se referă doar la acţiunea de a veghea la respectarea acesteia.

Tot astfel, nu există nicio suprapunere între art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, şi art. 154 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia Consiliul Legislativ este competent, pentru o anumită perioadă stabilită de Legea fundamentală, să examineze conformitatea legislaţiei în vigoare cu textele Legii fundamentale, cu alte cuvinte să aprecieze caracterul lor constituţional. Rolul Curţii Constituţionale a fost sporit considerabil prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituţiei, această autoritate publică devenind competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii tratatelor sau a altor acorduri internaţionale cu care este sesizată, precum şi asupra conflictelor juridice de natură constituţională între autorităţile publice. Aceste noi atribuţii constituţionale fac din Curtea Constituţională un organism extrem de „influent" în funcţionarea statului de drept, caracteristică care depinde, însă, de independenţa celor nouă judecători ai acesteia.

Jurisdicţia constituţională nu poate fi redusă la soluţionarea unui conflict între norma de drept ordinară şi cea constituţională. Dacă ţinem seama că aceasta din urmă reglementează cadrul de desfăşurare a jocului politic şi al intereselor politice divergente, litigiile care rezultă din nerespectarea Constituţiei privesc, în primul rând, mecanismul elaborării şi executării actului politic. De aceea, dreptul constituţional are o componentă politică remarcabilă. Desigur, o asemenea realitate, analizată din

[1] A se vedea Council of Europe, The Role of the Constitutional Court in the consolidation of the Rule of Law, Strasbourg, 20 mai 1994, p. 2.

perspectiva rolului și a atribuțiilor Curții Constituționale pune problema limitelor justiției constituționale, într-un stat de drept. Într-un stat de drept capătă o importanță esențială legitimitatea legii, înțelegând prin aceasta cerința fundamentală ca legea să exprime interesele și voința suverană ale națiunii, să reflecte așteptările acesteia și să fie adoptată de autorități competente potrivit procedurilor constituționale și legale prestabilite. Legea fiind un act de decizie politică adoptat de Guvernant, are rolul oricărui act de guvernare. Tocmai de aceea se poate vorbi de noțiunea de legitimitate a legii, ca o componentă de bază a legitimității guvernării. Aici se impune, însă, o precizare: legea exprimă voința majorității parlamentare care dă un anumit înțeles așteptărilor și cerințelor sociale. Ca atare, legitimitatea legii depinde și de voința grupurilor politice majoritare. Indiferent de gradul de legitimitate, orice lege trebuie să fie, însă, conformă cu prevederile Constituției, verificarea unei asemenea concordanțe formale revenind competenței Curții Constituționale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Organizarea Curții Constituționale

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, ceea ce semnifică caracterul exclusiv al competenței acesteia. Competența Curții este circumscrisă, însă, la cea stabilită prin Constituție. Nicio altă autoritate publică nu se poate pronunța – cu valoare de decizie obligatorie sau executorie – în ceea ce privește constituționalitatea legilor.

De asemenea, în cazul dezbaterilor parlamentare care au ca obiect examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, este posibil, ca deputații și senatorii ori comisiile celor două Camere sesizate în fond sau solicitate să dea un aviz pe marginea acestora, să invoce neconstituționalitatea unor prevederi cuprinse în proiectele supuse Camerelor spre dezbatere și adoptate sau a unor amendamente. În astfel de cazuri ipotetice comisiile, respectiv Camerele, vor hotărî prin vot dacă într-adevăr textele respective sunt neconstituționale.

Constituția revizuită în 2003 nu a mai prevăzut posibilitatea ca Adunările legislative să înlăture printr-un vot calificat o decizie de neconstituționalitate pronunțată de Curte asupra unei legi, înainte ca aceasta să fie promulgată de Președintele României[1].

În cazul înlăturării obiecției de constituționalitate în condițiile art. 145 alin. (1) din Constituția nerevizuită, hotărârile Camerelor nu puteau fi considerate acte de contencios constituțional, hotărârile în sine fiind acte eminamente politice în sensul că exprimau voința politică a deputaților și senatorilor. Aceste hotărâri înlăturau decizia tehnică a Curții. Faptul că Parlamentul considera o dispoziție legală constituțională, apreciată ca neconstituțională de Curtea Constituțională, era o dovadă a suveranității poporului, al cărei depozitar este forul legislativ.

Subliniem însă, că atât în cazul contestării constituționalității de către parlamentari a unor texte din proiectele de legi sau din propunerile legislative supuse Camerelor spre dezbatere și aprobate, respectiv, a unor amendamente, ori de către comisiile parlamentare, nu este vorba de o jurisdicție constituțională.

Desigur, o autoritate publică, de pildă Guvernul, Camerele legislative, instanțele, pot susține că o lege este neconstituțională, însă numai decizia Curții privind neconstituționalitatea sau, dimpotrivă, caracterul constituțional al legii are caracter executoriu în materie. În legătură cu această problemă, Curtea Constituțională a statuat că opiniile exprimate de unele autorități publice privind neconstituționalitatea unor dispoziții legale supuse controlului de constituționalitate al Curții potrivit art. 146 din Legea

---

[1] Potrivit art. 145 alin. (1) din textul nerevizuit al Constituției, în cazurile de neconstituționalitate constatate pe calea controlului anterior, legea în cauză era trimisă Parlamentului spre reexaminare. Dacă legea era adoptată în aceeași formă, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecția de neconstituționalitate era înlăturată, iar promulgarea devenea obligatorie.

fundamentală, pot fi apreciate ca o ingerinţă în activitatea acesteia şi ca o presiune asupra judecătorilor în soluţionarea unei anumite cauze[1].

Articolul 3 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii prevede, totodată, că aceasta este singura în drept să hotărască asupra competenţei sale, în cazurile expres şi limitativ prevăzute în art. 146 din Constituţie. Competenţa Curţii nu poate fi contestată de nicio autoritate publică.

De asemenea, instanţele judecătoreşti sunt competente, potrivit art. 29 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, să invoce din oficiu neconstituţionalitatea unei prevederi cuprinse într-o lege sau o ordonanţă în vigoare. Este necesar, însă, ca de prevederea legală respectivă să aibă legătură cu soluţionarea cauzei respective, dar numai Curtea Constituţională este în drept să se pronunţe asupra constituţionalităţii acelei prevederi[2]. Pe un alt plan, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie are dreptului, potrivit art. 146 lit. a) din Constituţie să sesizeze Curtea Constituţională privind neconstituţionalitatea legilor înainte de promulgarea acestora. Dar şi în acest caz, Curtea Constituţională este competentă să se pronunţe asupra constituţionalităţii legilor respective.

Prin raportare strictă a Curţii Constituţionale la atribuţiile ce i s-au conferit prin Constituţie, rezultă că această autoritate publică îndeplineşte rolul de judecător constituţional în cazurile în care se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor [art. 146 lit. a) şi c)], regulamentelor Parlamentului [art. 146 lit. c)], a iniţiativelor de revizuire a Constituţiei [art. 146 lit. a)] şi asupra tratatelor şi altor acorduri internaţionale, asupra constituţionalităţii unui partid politic [art. 146 lit. k)][3].

În exercitarea celorlalte prerogative constituţionale [art. 146 lit. f), g), h), i), j) şi k)], Curtea nu apare ca un organism de control constituţional propriu-zis, ci ca un organism care verifică regularitatea şi legalitatea unor proceduri sau care are atribuţii consultative în domeniul contenciosului constituţional.

Curtea Constituţională se compune din 9 judecători numiţi pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României. O treime din numărul judecătorilor se înnoieşte din trei în trei ani. Candidaţii la funcţia de judecător al Curţii trebuie să îndeplinească condiţiile prevăzute în art. 143 din Constituţie: a) să aibă pregătire juridică superioară; b) să aibă o înaltă competenţă profesională şi o vechime de cel puţin 18 ani în activitatea juridică sau în învăţământul juridic superior.

Fiecare Cameră a Parlamentului numeşte, cu votul majorităţii membrilor săi, la propunerea biroului permanent şi pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit cel mai mare număr de voturi. Candidaturile se depun la comisia juridică a fiecărei camere de grupurile parlamentare sau de deputaţi

---

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 19/1995 cu privire la constituţionalitatea Legii pentru interpretarea art. 21 alin. (1) şi alin. (2) din Legea nr. 53/1991 privind indemnizaţiile şi celelalte drepturi ale senatorilor şi deputaţilor, precum şi salarizarea personalului din aparatul Parlamentului României (M. Of. nr. 39 din 23 februarie 1995).

[2] A se vedea, pentru detalii, *A. Iorgovan, M. Constantinescu*, Relaţiile dintre Curtea Constituţională, tribunalele ordinare şi celelalte autorităţi publice, Dreptul nr. 1/1995.

[3] A se vedea şi *V.M. Ciobanu*, Consideraţii referitoare la deciziile ce se pot pronunţa ca urmare a exercitării controlului de constituţionalitate, Dreptul nr. 5-6/1994. A se vedea şi *I. Muraru, M. Constantinescu*, Studii constituţionale, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 14-25.

ori senatori. Fiecare candidat este audiat atât de comisie, cât și de plenul Camerei respective.

Curtea Constituțională își desfășoară activitatea în plen. În cadrul plenului deciziile sunt luate în prezența a cel puțin 2/3 din numărul judecătorilor Curții. Plenul Curții îndeplinește atribuțiile conferite acesteia care pot fi realizate numai prin hotărâre adoptată cu votul majorității judecătorilor. De asemenea, plenul este competent să ia orice măsură necesară pentru buna desfășurare a activității Curții. Ședințele plenului se convoacă de președintele Curții, din proprie inițiativă, sau la cererea altui judecător.

Plenul Curții este atât organ de jurisdicție constituțională, cât și organ care asigură buna desfășurare a activității Curții.

Potrivit art. 7 din Legea nr. 47/1992, Curtea Constituțională are un președinte ales prin vot secret pentru o perioadă de trei ani, cu majoritatea voturilor judecătorilor. Alegerea se desfășoară în termen de 5 zile de la înnoirea Curții. În vederea alegerii, fiecare grup de judecători numiți separat de cele două Camere legislative, respectiv de Președintele României, desemnează câte un candidat pentru funcția de președinte al Curții. Alegerea se desfășoară, la nevoie, prin două tururi de scrutin. Dacă la primul tur de scrutin niciunul dintre candidați nu întrunește majoritatea voturilor, se desfășoară al doilea tur de scrutin între primii doi clasați sau trași la sorți, dacă toți candidații obțin sau au obținut în primul tur același număr de voturi (câte trei voturi). Operațiunile de alegere a președintelui sunt conduse de judecătorul cel mai în vârstă. În caz de vacanță a funcției, se alege un președinte până la încheierea perioadei de 3 ani.

Potrivit art. 9 din Legea nr. 47/1992, republicată, Președintele Curții Constituționale are următoarele atribuții:

a) coordonează activitatea Curții Constituționale și repartizează cauzele spre rezolvare;

b) convoacă și prezidează ședințele în plen ale Curții Constituționale;

c) desemnează judecătorul-raportor și stabilește termenul de judecată;

d) reprezintă Curtea Constituțională în fața autorităților publice și a altor organizații, române sau străine;

e) constată cazurile de încetare a mandatului judecătorilor, prevăzute în lege și sesizează autoritățile publice care i-au numit, pentru ocuparea postului devenit vacant;

f) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege sau de Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale. Alte atribuții ale Președintelui Curții sunt prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare al acesteia.

Plenul este format din cei nouă judecători.

Plenul Curții Constituționale îndeplinește atribuțiile care, potrivit legii, se pot realiza numai prin acte adoptate cu votul majorității judecătorilor.

Capitolul III
Statutul judecătorilor Curții Constituționale

Potrivit art. 143 din Constituție, judecătorii Curții trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior. Aceste cerințe se justifică în primul rând prin poziția Curții și prin prerogativele ce i le conferă Legea fundamentală. Garantarea supremației Constituției, aprecierea concordanței între textul legal și dispozițiile constituționale, presupune o înaltă pregătire de specialitate în domeniul juridic. Respectarea întocmai a acestor condiții rămâne la aprecierea autorităților publice care au dreptul constituțional de a-i numi pe cei 9 judecători. Este vorba de condiții minimale care sunt evaluate potrivit unor proceduri interne stabilite în acest sens. Este important de subliniat că menționarea condițiilor respective chiar în textul Constituției este o minimă măsură menită să atenueze percepția subiectivă că cei 9 judecători sunt selectați pe considerente politice. Totuși, această percepție generală există nu numai la nivelul societății civile, ci și la cel al clasei politice. Nu trebuie ignorat nici faptul că deseori această percepție este susținută chiar de unele decizii pronunțate de Curte, care au fost interpretate prin declarații politice și în cadrul media ca fiind părtinitoare.

Numirea unor parlamentari în funcția de judecători ai Curții pune sub semnul întrebării imparțialitatea acestora. În fond, orice numire făcută de Adunările legislative are caracter politic. Ca atare, orice judecător constituțional este perceput de societatea civilă ca fiind un partizan al unui anumit partid politic, mai ales în condițiile în care propunerea candidaturii sale este susținută de un grup parlamentar. Ceea ce este mai grav, este faptul că deja se face simțită ideea că anumitor grupuri parlamentare li s-au „repartizat" prin negociere politică un anumit număr de mandate de judecător constituțional.

În literatura de specialitate s-au exprimat diferite opinii privind afinitatea politică a judecătorilor Curții Constituționale[1], aceasta fiind o dovadă că sistemul de numire a acestora este încă deficitar, chiar în ceea ce privește fundamentele prezentării candidaturii și ale aprobării acestora. Nici numirile făcute de Președintele României nu s-au bucurat de o încredere mai mare din partea societății civile. Cert este că realele semne de întrebare privind imparțialitatea și, după caz, partizanatul politic al judecătorilor Curții Constituționale pot fi puse în evidență, chiar de unele decizii ale acestora.

Pentru a se întări statutul de independență al judecătorilor, Legea organică a Curții prevede că funcția de judecător este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior.

---

[1] A se vedea, în acest sens: *T.Draganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 308, 309; *I. Deleanu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 171-173; Idem, Instituții și proceduri constituționale, vol. II, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000, p. 386-388.

Numirea judecătorilor se poate face numai cu acordul prealabil exprimat în scris al candidatului. În cazul în care acesta ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul său de a demisiona la data numirii din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este.

În concordanță cu art. 54 alin. (2) din Constituție și cu art. 63 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, judecătorii Curții Constituționale vor depune, în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, un jurământ de credință. Jurământul se depune individual, iar judecătorii Curții își vor exercita funcția de la data depunerii jurământului. Nedepunerea jurământului împiedică exercitarea atribuțiilor de judecător al Curții Constituționale.

Potrivit art. 64 din Legea nr. 47/1992 judecătorii Curții Constituționale sunt obligați: a) să-și îndeplinească funcția încredințată cu imparțialitate și în respectul Constituției; b) să păstreze secretul deliberărilor și al voturilor și să nu ia poziție publică sau să dea consultații în probleme de competența Curții Constituționale; c) în adoptarea actelor Curții Constituționale să-și exprime votul afirmativ sau negativ, abținerea de la vot nefiind permisă; d) să comunice președintelui Curții Constituționale orice activitate care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; e) să nu permită folosirea funcției pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; f) să se abțină de la orice activitate sau manifestare contrare independenței și demnității funcției lor.

Judecătorii răspund disciplinar pentru încălcarea cu vinovăție a acestor îndatoriri. Stabilirea abaterilor disciplinare ale judecătorilor, a sancțiunilor și a modului de aplicare a acestora este de competența exclusivă a plenului Curții Constituționale.

Pornirea acțiunii disciplinare împotriva acestora se poate face numai pe baza unei sesizări scrise și semnate care va fi examinată de o comisie de cercetare disciplinară numită de președintele Curții Constituționale și formată din trei judecători. Dacă sesizarea privește pe președintele Curții, desemnarea membrilor comisiei revine plenului Curții prin tragere la sorți. Ascultarea celui învinuit în fața comisiei de cercetare disciplinară este obligatorie. În cazul în care comisia consideră că sesizarea este întemeiată, va întocmi un raport care, împreună cu întreg dosarul cauzei se înaintează plenului Curții. Dacă comisia consideră că sesizarea este neîntemeiată, cauza se clasează.

Plenul Curții Constituționale poate aplica judecătorilor, în funcție de gravitatea abaterii, următoarele sancțiuni disciplinare: mustrare, avertisment sever, încetarea mandatului de judecător al Curții[1].

Ca înalți demnitari în stat, judecătorii beneficiază de un regim special de imunitate. Astfel, judecătorii Curții Constituționale nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea biroului permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau a Președintelui României, după caz, și la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

---

[1] Considerăm că această sancțiune, prevăzută de art. 44 din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții ar fi fost de resortul autorității publice care l-a numit pe judecătorul sancționat. În acest caz, plenul Curții ar fi urmat, să propună autorității respective revocarea mandatului judecătorului vinovat.

Competența de judecată, pentru infracțiunile săvârșite de judecătorii Curții Constituționale, aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

De la data trimiterii în judecată penală, judecătorul Curții Constituționale este suspendat de drept din funcția sa. În caz de condamnare definitivă, el este exclus de drept, iar în caz de achitare, suspendarea încetează.

Potrivit art. 67 din Legea organică a Curții Constituționale, mandatul de judecător încetează: a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept ori de deces; b) în situațiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcției de judecător mai mult de 6 luni; c) în cazul în care este membru al vreunui partid politic sau nu are cetățenia română, ori nu are domiciliul în țară; d) ca urmare a încălcării grave a obligațiilor prevăzute în art. 64 din Legea nr. 47/1992.

Constatarea încetării mandatului, se face de președintele Curții Constituționale dacă motivul este expirarea încetării termenului pentru care a fost numit, iar în celelalte cazuri, încetarea mandatului se hotărăște în plen, cu votul majorității judecătorilor Curții.

Cu 3 luni înainte de expirarea mandatului fiecărui judecător, președintele Curții sesizează pe președintele Camerei Parlamentului care a numit judecătorul sau, după caz, pe Președintele României, solicitându-l să numească un altul în locul lui; numirea trebuie efectuată cu cel puțin o lună înainte de încetarea mandatului judecătorului predecesor.

În cazul în care mandatul a încetat înainte de expirarea duratei pentru care judecătorul a fost numit, iar perioada rămasă depășește 6 luni, președintele va sesiza autoritatea publică competentă, în termen de cel mult 3 zile de la data încetării mandatului, în vederea numirii unui nou judecător. Mandatul judecătorului astfel numit încetează la expirarea duratei mandatului pe care l-a avut judecătorul înlocuit. Dacă perioada pentru care a fost astfel numit noul judecător, este mai mică de 3 ani, acesta va putea fi numit, la reînnoirea Curții Constituționale, pentru un mandat complet de 9 ani.

BCU IAȘI / CENTRU UNIVERSITAR

Capitolul IV
Competența Curții Constituționale

Competența Curții este configurată în art. 146 din Constituție, ale cărui prevederi sunt dezvoltate de Legea nr. 47/1992, republicată. Din lectura textelor care stabilesc atribuțiile Curții, rezultă că în competența acesteia intră, pe lângă controlul propriu-zis al unor acte ale Parlamentului și Guvernului sau al constituționalității tratatelor sau al altor acorduri internaționale ori al unor inițiative legislative exercitate de cetățeni și verificarea constituționalității unor proceduri care nu au legătură cu procesul legislativ.

Din analiza textelor constituționale referitoare la competența Curții Constituționale, rezultă că această autoritate publică jurisdicțională exercită un control de legalitate și nu unul de oportunitate[1]. Curtea Constituțională statuează numai asupra problemelor de drept. Ca atare, în soluționarea cauzelor ce i-au fost remise potrivit art. 146 din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să se limiteze la verificarea conformității constituționale a dispozițiilor legale cu a căror neconstituționalitate a fost sesizată. Curtea nu ar fi, de pildă, competentă să se pronunțe asupra necesității sociale a reglementării, sau a implicărilor sale care nu sunt de natură juridică. De asemenea, Curtea Constituționala nu este competentă să interpreteze, la cerere, prevederile Constituției, întrucât această atribuție nu i-a fost stabilită prin Legea fundamentală. Considerăm că o astfel de atribuție nu i-ar putea fi conferită nici prin legea sa de organizare și funcționare. Atribuțiile Curții au fost limitativ stabilite în Constituție. Așadar, nicio altă activitate, care trimite la rolul Curții de garant al respectării Legii fundamentale, nu poate fi exercitată de această autoritate publică în lipsa unei învestiri constituționale exprese. Se înțelege că nici autoritățile care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională nu au libertatea de a-i cere Curții să se pronunțe în alte cazuri decât cele prevăzute expres chiar în textele Constituției. În practica parlamentară, o asemenea interdicție a fost, însă, nu de puține ori încălcată, chiar dacă în final procedura de sesizare, în acest sens a Curții nu s-a consumat[2]. De asemenea, în exercitarea atribuțiilor sale control, Curtea Constituționala nu este competentă să modifice sau să completeze dispozițiile legale a căror neconstituționalitate o constată. Cu alte cuvinte, Curtea se limitează doar la a evidenția neconcordanța unor prevederi legale cu anumite texte înscrise în Constituție. Altfel, ar însemna să se confere acestei autorități

[1] A se vedea *C. Ionescu*, Competența și actele Curții Constituționale, S.D.R. nr. 1-2/1996.

[2] Într-un caz singular, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională în temeiul art. 146 lit. a) din Legea fundamentală, pentru a se pronunța în legătură cu încălcarea de către forul legislativ a obiecțiilor de neconstituționalitate ale unei legi, formulate de Curte printr-o decizie anterioară, deși sesizarea în sine nu conținea obiecții de neconstituționalitate ale șefului statului față de legea adoptată de Parlament și prin care se asigura că dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale au fost puse de acord cu prevederile constituționale [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 459 din 18 iulie 2005 (M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005)].

publice calitatea de „legiuitor pozitiv". În calitate de garant al respectării Constituţiei, Curtea nu îşi poate asuma rolul de a crea, abroga sau a modifica o normă juridică spre a îndeplini rolul de „legislator pozitiv"[1].

În jurisprudenţa Curţii s-a considerat în mod constant că în cadrul competenţei sale, aceasta nu poate da o altă formulare textelor de lege pe care, printr-un control de constituţionalitate, le-ar socoti nesatisfăcător redactate[2]. În raport cu alte autorităţi jurisdicţionale, Curtea Constituţională nu se poate substitui instanţelor în ceea ce priveşte calificarea unei situaţii de fapt[3].

Curtea Constituţională nu are dreptul să-şi asume, prin deciziile pe care le pronunţă, rolul de legiuitor pozitiv, subrogându-se astfel funcţiei legiuitoare a Parlamentului, care potrivit art. 61 alin. (1) din Constituţie este unica autoritate legiuitoare a ţării[4]. În îndeplinirea atribuţiilor sale, Curtea se poate pronunţa numai asupra caracterului constituţional al reglementării ce face obiectul controlului său constituţional[5].

Referitor la obiectul de reglementare al unei legi, Curtea Constituţională a decis că aceasta este competentă să controleze numai constituţionalitatea normelor juridice, nu şi a actelor individuale[6].

În ceea ce priveşte actele supuse controlului de constituţionalitate, prevăzute de Legea fundamentală, acestea sunt: legile adoptate de Parlament, atât înainte de promulgare, cât şi cele intrate în vigoare; tratatele ori alte acorduri internaţionale; regulamentele celor două Camere legislative; ordonanţele Guvernului; iniţiativele de revizuire a Constituţiei; indiferent de iniţiator şi iniţiativele legislative prezentate de cetăţeni.

Deşi dispoziţiile Legii fundamentale referitoare la competenţa Curţii Constituţionale de a se pronunţa asupra constituţionalităţii anumitor categorii de acte adoptate de Camerele legislative separat sau reunite în şedinţă comună sunt clare, această autoritate a fost sesizată uneori să verifice constituţionalitatea altor acte decât cele menţionate expres în art. 146 din Constituţie. În astfel de situaţii, Curtea Constituţională nu s-a pronunţat pe fondul sesizărilor constatând doar că nu sunt de competenţa sa.[7]

§1. Controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgare (controlul anterior)

Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinţii

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 27/1996 (M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996).

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1/1992 (M. Of. nr. 178 din 26 aprilie 1992).

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 56/1994 (M. Of. nr. 156 din 26 aprilie 1994).

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M. Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

[5] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 45 din 10 martie 2008 (M. Of. nr. 182 din 18 mai 2008).

[6] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 10 din 24 ianuarie 1995 (M. Of. nr. 74 din 25 aprilie 1995).

[7] A se vedea, de pildă, Decizia Curţii Constituţionale nr. 17/2000 privind constituţionalitatea Hotărârii Camerei Deputaţilor nr. 25 din 1 septembrie 1999 pentru alegerea vicepreşedinţilor, secretarilor şi chestorilor Camerei Deputaţilor (M. Of. nr. 40 din 31 ianuarie 2000).

celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.

În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general de la Camera Deputaților și de la Senat. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de 2 zile. Data la care legea a fost depusă la secretarii generali ai Camerelor se aduce la cunoștință în plenul fiecărei Camere în termen de 24 de ore de la depunere. Depunerea și comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen. În literatura de specialitate s-a afirmat că dispozițiile cuprinse în art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 se completează cu cele ale art. 101 C.proc.civ., astfel că la calcularea termenului pe zile libere, nu se iau în considerare nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul. Sesizarea făcută de parlamentari se trimite Curții Constituționale în ziua primirii ei de secretarul general de la Camera respectivă.

În cazul sesizării Curții Constituționale de către unul dintre președinții celor două Camere ale Parlamentului, de parlamentari, de Avocatul Poporului, de Guvern sau de Înalta Curte de Casație și Justiție, aceasta va comunica Președintelui României sesizarea primită în ziua înregistrării.

Dacă sesizarea s-a făcut de Președintele României, de parlamentari, de Înalta Curte de Casație și Justiție, sau de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională o va comunica în 24 de ore de la înregistrare președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, precizând și data când vor avea loc dezbaterile.

Până la data dezbaterilor, președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul pot prezenta, în scris, punctul lor de vedere. Exprimarea punctelor de vedere de către cei doi președinți nu este obligatorie. De altfel, Curtea a decis că art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 nu impune autorităților publice obligația de a-și exprima opinia asupra excepțiilor de neconstituționalitate, ci instituie doar o posibilitate, o vocație a acestora de a formula un punct de vedere în cauza respectivă.[1] Pe de altă parte, Curtea nu este obligată în soluționarea obiecțiilor de neconstituționalitate să țină seama de punctele de vedere primite.

Din practica parlamentară rezultă că în foarte puține cazuri președinții celor două Camere au transmis punctul lor de vedere cu privire la conținutul sesizării Curții Constituționale. Așa cum se poate observa din art. 17 alin. (1) al Legii nr. 47/1992, președinții Camerelor nu sunt obligați să dea răspuns solicitării Curții. Punctul de vedere al Guvernului se prezintă numai sub semnătura primului-ministru.

Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, cu participarea judecătorilor Curții, pe baza sesizării, a documentelor și a punctelor de vedere primite, atât asupra prevederilor menționate în sesizare cât și asupra celor de care, în mod necesar și evident, nu pot fi disociate. Decizia se pronunță, în urma deliberării, cu votul majorității judecătorilor și se comunică Președintelui României. Decizia prin care se constată neconstituționalitatea legii se comunică și președinților celor două Camere

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 99 din 14 februarie 2008 (M. Of. nr. 154 din 28 februarie 2008).

ale Parlamentului şi primului-ministru în scopul declanşării procedurii prevăzute în art. 147 alin. (2) din Constituţie. Potrivit acestui text, în cazurile de neconstituţionalitate constatate de Curte, Parlamentul este obligat să reexamineze dispoziţiile legale respective pentru punerea lor în acord cu prevederile constituţionale.

Anterior revizuirii din 2003, Constituţia prevedea că dispoziţiile în cauză erau retrimise Parlamentului spre reexaminare. Dacă Parlamentul adopta legea în aceeaşi formă cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, obiecţia de neconstituţionalitate era înlăturată iar promulgarea devenea obligatorie. În literatura de specialitate s-a susţinut ideea potrivit căreia, după împlinirea termenului de promulgare a legii, fără ca şeful statului să emită decretul de promulgare, legea ar urma să intre în vigoare chiar în lipsa promulgării[1].

O primă consecinţă a acestei opinii ar constitui-o interdicţia subiecţilor de sezină prevăzuţi în art. 146 lit. a) din Constituţie, de a mai sesiza Curtea Constituţională în scopul de a exercita un control de constituţionalitate *a priori*. Opinia astfel exprimată este deosebit de interesantă şi poate fi susţinută pe teoria suveranităţii Parlamentului. Într-adevăr, nicio altă autoritate publică nu ar avea dreptul să limiteze dreptul Parlamentului de a legifera, recurgând la refuzul de a-şi îndeplini o atribuţie constituţională care ţine de derularea procesului legislativ cu Parlamentul. Este în logica Constituţiei, ca Preşedintele României să se interfereze constituţional în procesul de finalizare a procesului legislativ. Dacă acesta refuză, procesul de adoptare a legii trebuie să continue, în opinia autorului citat, legea urmând să intre în vigoare.

Soluţia ni se pare, însă, nefondată pe fond. În Constituţie nu există un text în temeiul căruia o lege adoptată de Parlament ar urma să intre în vigoare fără a fi promulgată, dar numai după împlinirea termenului constituţional de promulgare, răstimp în care şeful statului nu ar semna decretul de promulgare[2].

Într-o asemenea ipoteză, am fi în faţa săvârşirii de către şeful statului a unei fapte grave prin care se încalcă Constituţia, situaţie în care ar fi incidente prevederile constituţionale privind dreptul Parlamentului de a-l suspenda pe preşedintele României, urmând să se organizeze referendumul naţional pentru demiterea acestuia. Termenul de promulgare este cel prevăzut de art. 77 alin. (3) din Constituţie, adică de 10 zile de la primirea de către Preşedintele României a legii reexaminată de Parlament.

Problema care se poate pune ipotetic este dacă Preşedintele României primind legea reexaminată de a cărei promulgare este obligatorie potrivit art. 77 alin. (3) din Constituţie – mai poate să-şi exercite dreptul prevăzut în art. 77 alin. (2). Se pare că prin art. 77 alin. (3) din Constituţie, Legiuitorul constituant a limitat dreptul Preşedintelui de a-şi exprima prin mijloace constituţionale dezacordul (dreptul *de veto*) faţă de prevederile legii care au făcut obiectul controlului de constituţionalitate exercitat de Curte la sesizarea făcută de subiecţii de sezină.

În realitate, însă, dispoziţiile prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituţie nu pot restrânge dreptul Preşedintelui României de a contesta constituţionalitatea legii

---

[1] *I. Deleanu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1996, p. 409.

[2] Constituţia Statelor Unite ale Americii prevede în art. 1 parag. 6 alin. (2) că dacă o lege votată de Congres nu va fi semnată de Preşdinte în termen de 10 zile de la primire sau promulgare, legea va fi promulgată ca atare, ca şi când ar fi semnată.

respective. Este în afara logicii constituționale să privezi indirect pe șeful statului de dreptul de a-și exercita o prerogativă stabilită prin Constituție. Dreptul constituțional al Președintelui României de a sesiza Curtea potrivit art. 146 lit. a) din Constituție, curge de la data primirii de către șeful statului a legii reexaminate de Parlament. Dacă Legiuitorul constituant ar fi intenționat să restrângă posibilitatea Președintelui de a-și exercita dreptul de veto, nu ar mai fi stabilit în art. 77 alin. (3) din Constituție termenul de 10 zile, ci ar fi prevăzut un termen foarte scurt, necesar operațiunii tehnice de emitere a decretului de promulgare.

Rezultă că Legiuitorul constituant a recunoscut Președintelui României un termen de reflecție în vederea exercitării dreptului de veto, numai că termenul respectiv este mai redus decât cel prevăzut în art. 77 alin. (1) din Constituție. După opinia noastră, Președintele României ar putea să sesizeze în termenul de 10 zile Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea unei prevederi legale din legea reexaminată anterior de Parlament, ca urmare a unei decizii de neconstituționalitate pronunțată de Curte, cu condiția, însă, ca prevederea respectivă să fie alta decât cea care a făcut obiectul sesizării inițiale.[1] Pe aceeași linie de gândire, considerăm că Președintele României ar avea dreptul de a solicita și reexaminarea legii, potrivit art. 77 alin. (2) din Constituție.

În practica Curții Constituționale ca și a Parlamentului s-a pus problema efectelor juridice ale deciziei Curții cu privire la neconstituționalitatea unei legi prin care s-a aprobat o ordonanță a Guvernului[2]. În speța soluționată de Curte, aceasta a reținut că legea este neconstituțională întrucât instituie o restricție a dreptului la liberă circulație prevăzut de art. 25 din Constituție, cu caracter permanent și de principiu, și reprezintă un impediment financiar în exercitarea dreptului respectiv[3]. Pe această cale, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra neconstituționalității unui act al Guvernului prin procedura rezervată de Constituție pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora de Președintele României, control care este prin definiție un control anterior, prealabil și nu unul posterior. Speța evocată este prima de acest fel din practica jurisdicțională a Curții, în care aceasta a constatat neconstituționalitatea unei legi care a aprobat o ordonanță emisă de Guvern. În opinia Curții, obiecția de neconstituționalitate, deși se raportează la prevederile ordonanței, se referă expres la legea de aprobare a acesteia, ceea ce o face să fie neconstituțională.

O asemenea situație deschide discuția în legătură cu raportul între ordonanță ca act al puterii executive și lege ca act al puterii legislative. Potrivit principiului separației puterilor, cele două acte nu se pot topi unul în altul. Nu se poate susține nici că ordonanța ar face „corp comun" cu legea care o aprobă. Aprobarea ordonanței printr-un act al Parlamentului este o modalitate de control parlamentar asupra Executivului[4]. Aprobarea echivalează cu validarea efectelor juridice ale ordonanței.

---

[1] Pentru o părere contrară, a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru*, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 238. Autorii admit însă, dreptul Președintelui României de a sesiza Curtea cu privire la constituționalitatea altor prevederi ale Legii respective, în condițiile și termenul prevăzute în art. 77 alin. (3) din Constituție, în cazul în care aceasta ar fi respins obiecția de neconstituționalitate.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 141/1994 (M. Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994).

[3] Ibidem.

[4] A se vedea, în acest sens, și *I. Deleanu*, op. cit., p. 177.

Odată aprobată, ordonanța își păstrează individualitatea și caracterul de act al puterii executive. Prin aprobare, ea nu împrumută caracterul de act al puterii legislative pentru că altfel s-ar nesocoti principiul separației puterilor.

În spiritul opiniei noastre este și practica constantă a Parlamentului României de a hotărî chiar prin legea de aprobare a ordonanței, republicarea acesteia în Monitorul Oficial dacă prin aprobare textul său a fost modificat substanțial[1].

§2. Controlul constituționalității tratatelor și a altor acorduri internaționale

Legea de revizuire a Constituției a prevăzut competența Curții Constituționale de a exercita un control al constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale[2]. Noua prerogativă a Curții urmează a fi analizată în contextul art. 11 din Constituție, care reprezintă sediul de reglementare a raporturilor între dreptul internațional și dreptul intern. Dinamica relațiilor internaționale și intensificarea raporturilor de colaborare bilaterală și multilaterală între România și alte țări și organizații internaționale au impus crearea unor garanții constituționale ca autoritățile publice românești să nu angajeze statul român prin acte internaționale care să contravină ordinii constituționale interne, cu atât mai mult cu cât art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală prevede că tratatele internaționale[3] ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern. Același articol prevede în alin. (3) că în cazul în care un tratat la care România urmează să

[1] A se vedea Legea nr. 83/1994 pentru aprobarea unor ordonanțe ale Guvernului emise în baza Legii nr. 58/1993 pentru abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării și garantării unor credite externe, precum și a contractării unor împrumuturi de stat (M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994). Instanța supremă a decis că ordonanțele, ca acte normative, se află într-un regim juridic mixt, de drept constituțional și de drept administrativ, în care primează cel constituțional, spre deosebire de hotărârea Guvernului, care se găsește exclusiv într-un regim juridic administrativ (C.S.J., secția de contencios administrativ, decizia nr. 2535 din 3 iulie 2002). Pentru detalii privind raportul între lege și ordonanță a Guvernului, a se vedea secțiunea Funcția de control parlamentar.

[2] Noțiunea de tratat, în înțelesul art. 146 lit. b) din Constituție, este explicată în art. 1 lit. a) din Legea nr. 590 din 22 decembrie 2003 privind tratatele. Potrivit acestui text, prin tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica, ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internațional public și consemnat într-un document unic, ori în două sau mai multe instrumente conexe

[3] Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 590/2003, se supun Parlamentului spre ratificare tratatele la nivel de stat, indiferent care ar fi domeniul de reglementare al acestora; tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic; cele care se referă la cooperarea cu caracter militar, la teritoriul de stat, inclusiv la regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție la statutul persoanelor; drepturile și libertățile fundamentale ale omului, la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale, la asumarea unui angajament financiar, care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat, precum și acele tratate la nivel guvernamental ale căror dispoziții normative având forță juridică de lege, ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

Deși art. 146 lit. b) se referă în general la tratate sau alte acorduri internaționale, este limpede că intră sub incidența textului respectiv în primul rând acele tratate care urmează a fi ratificate de forul legislativ. Așadar, prerogativa Curții înscrisă în art. 146 lit. b) din Constituție urmează a fi raportată la intenția autorităților publice competente (Președintele României și, după caz, Guvernul) de a cere ratificarea unor asemenea acte internaționale. Este puțin probabil ca un tratat la care România urmează să devină parte, sau la care a devenit parte să contravină dispozițiilor constituționale, dar o asemenea ipoteză nu poate fi exclusă.

Dispoziții complementare privind problematica controlului de constituționalitate a tratatelor internaționale sunt cuprinse în art. 40 din Legea nr. 590/2003 privind tratatele. Textul legal prevede că după convenirea sau adoptarea unui tratat care urmează a fi supus Parlamentului spre ratificare, în orice etapă a încheierii sale, oricare dintre președinții celor două Camere ale Parlamentului ori un număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori, pot solicita Curții Constituționale un aviz privind compatibilitatea prevederilor acestuia cu Legea fundamentală. Avizul urmează a fi dat în termen de 30 de zile de la data solicitării, perioadă în care procedurile demarate pentru încheierea tratatului se suspendă. Este însă posibil ca neconcordanța dintre un tratat aflat în vigoare și prevederile constituționale să fie pusă în evidență de Curte pe calea controlului de constituționalitate. Într-un asemenea caz, urmează să se declanșeze procedurile pentru negocierea tratatului sau pentru încetarea valabilității sale pentru România, ca parte a acestuia, sau, după caz, procedura în vederea revizuirii Constituției.

§3. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului

Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori[1]. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului este un control posterior. Acest control poate fi declanșat după ce regulamentul respectiv a fost publicat în Monitorul Oficial, adică după ce este pus în aplicare. Această concluzie nu rezultă expres din textul art. 146 lit. d) din Constituție dar este o consecință logică ce decurge din condiția de validare a regulamentelor: publicarea acestora în Monitorul Oficial[2].

În cazul în care sesizarea se face de parlamentari, ea se trimite Curții Constituționale de secretarul general de la Camera din care aceștia fac parte, în ziua depunerii, iar Curtea Constituțională o va comunica, în termen de 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea.

Până la data dezbaterii, președinții Camerelor pot comunica punctul de vedere al birourilor permanente. Dezbaterea are loc în plenul Curții Constituționale, pe baza sesizării și a punctelor de vedere primite.

---

[1] A se vedea Deciziile Curții Constituționale nr. 45 și 46/1994. Pentru detalii privind raportul dintre lege și ordonanță, a se vedea secțiunea Conceptul de lege. Categoriile de legi.

[2] În acest sens, a se vedea și *A. Iorgovan, M. Constantinescu*, op. cit., p. 4.

Decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii şi se aduce la cunoştinţa Camerei al cărei regulament a fost dezbătut. Dacă prin decizie se constată neconstituţionalitatea unor dispoziţii ale regulamentelor, Camera sesizată va reexamina aceste dispoziţii, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei.

Se poate observa că în cazul regulamentelor, decizia Curţii de neconstituţionalitate a unor prevederi cuprinse în acestea este definitivă, dispoziţiile respective nemaiputând fi aplicate.

§4. Soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate (controlul posterior)

Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti privind neconstituţionalitatea legilor şi a ordonanţelor ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă de care depinde soluţionarea cauzei. Dacă în cursul judecăţii instanţa, din oficiu, sau una dintre părţi invocă neconstituţionalitatea unei prevederi dintr-o lege sau ordonanţă, de care depinde judecarea cauzei, excepţia ridicată se trimite Curţii Constituţionale, spre a se pronunţa asupra constituţionalităţii acelei prevederi.

În legătură cu competenţa instanţelor judecătoreşti de a sesiza Curtea din oficiu sau la cererea părţilor, privind neconstituţionalitatea unor prevederi legale de care depinde judecarea cauzei, este de observat că atât art. 146 lit. d) din Constituţie cât şi art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 se referă la instanţe judecătoreşti. Din coroborarea celor două texte cu art. 10 din Legea nr. 92/1992 ar rezulta că potrivit art. 146 lit. d) din Constituţie pot sesiza Curtea Constituţională, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, curţile de apel, tribunalele şi judecătoriile, inclusiv instanţele militare. Au aceeaşi vocaţie şi instanţele de arbitraj şi Avocatul Poporului.

Prin instanţele judecătoreşti în sensul art. 146 lit. d) din Constituţie urmează să înţelegem organismele la care se referă art. 125 alin. (1) din Constituţie şi Legea nr. 92/1992. În practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale, s-a ridicat problema întinderii procedurale a competenţei puterii judecătoreşti exercitate de autorităţile prevăzute în art. 125 alin. (1) din Constituţie (Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege). Astfel, s-a precizat, într-o opinie separată la Decizia Curţii Constituţionale nr. 259 din 24 septembrie 2002, că limitele puterii judiciare încep cu învestirea instanţei de judecată şi se termină cu promovarea hotărârii judecătoreşti executorii. Dincolo de aceste limite este domeniul executivului, chiar dacă unele atribuţii de natură executivă sunt date prin lege în competenţa judecătorului.[1]

Deşi Constituţia se referă în art. 146 lit. d) la „neconstituţionalitatea legilor şi ordonanţelor", se au în vedere dispoziţii legale distincte cuprinse în cele două categorii de acte normative. În acest sens, art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 precizează că este vorba de „dispoziţii dintr-o lege sau ordonanţă în vigoare care au legătură cu soluţionarea cauzei în orice fază a litigiului şi oricare ar fi obiectul acestuia", litigiu aflat pe rolul unei instanţe judecătoreşti. Ca atare, părţile sau instanţa din oficiu nu ar putea să

[1] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 259/2002 (M. Of. nr. 770 din 23 octombrie 2002).

ridice excepția de neconstituționalitate a unei legi sau a unei ordonanțe în ansamblul ei, ci doar a acelor prevederi socotite neconstituționale de care depinde judecarea cauzei și la care judecătorul urmează să se raporteze în soluționarea litigiului.

De altfel, Curtea Constituțională s-a pronunțat în acest sens, apreciind că, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, excepția de neconstituționalitate poate viza numai acele dispoziții legale de care depinde judecarea cauzei, deciziile sale urmând să se refere numai la dispozițiile legale de care depinde soluționarea cauzei în care s-a invocat aceasta[1].

O problemă interesantă poate să apară în momentul în care o parte în proces ar ridica excepția de neconstituționalitate a unei dispoziții legale nerelevante pentru judecarea cauzei, punând astfel instanța de judecată în situația de a aprecia ea însăși relevanța sau nerelevanța acesteia pentru judecarea cauzei. Într-o asemenea situație ipotetică, ar putea judecătorul – apreciind nerelevanța dispoziției legale respective – să nu sesizeze Curtea Constituțională și să respingă excepția ridicată în fața sa?

Trebuie observat că art. 29 din Legea nr. 47/1992 nu oferă o soluție tranșantă pentru o asemenea situație. Este adevărat că art. 29 alin. (1) din Legea organică a Curții Constituționale precizează că excepția trebuie să vizeze o prevedere legală de care depinde judecarea cauzei. *Per a contrario*, nu s-ar putea ridica excepția de neconstituționalitate în privința unei prevederi legale nerelevante în cauză, iar în cazul ridicării ei de către una dintre părți, instanța de judecată ar urma să o respingă.

Și totuși, o asemenea soluție nu a fost urmată de instanțele de judecată, acestea sesizând Curtea Constituțională[2]. În astfel de cazuri, Curtea a respins ca fiind lipsită de obiect excepția de neconstituționalitate a unei dispoziții legale nerelevante pentru judecarea cauzei[3].

Din întreaga economie a Legii nr. 47/1992 și din logica art. 146 lit. d) din Constituție, rezultă competența Curții de a hotărî asupra excepțiilor de neconstituționalitate, inclusiv asupra relevanței sau nerelevanței dispozițiilor legale a căror neconstituționalitate este contestată.

Din faptul că potrivit art. 29 din Legea nr. 47/1992 sunt admisibile doar excepțiile de neconstituționalitate ale dispozițiilor legale de care depinde judecarea cauzei, rezultă că și instanțele judecătorești ar fi competente să aprecieze nerelevanța lor și să se prevaleze de această prevedere respingând excepția ridicată de părți, dar nu pentru motive de neconstituționalitate, ci pentru nerelevanța dispozițiilor legale contestate în cauza care se judecă. Aceasta este de fapt și soluția reținută de legiuitor când a modificat Legea nr. 47/1992 prin Legea nr. 138/1997[4].

Nu pot face obiectul excepției de neconstituționalitate nici prevederile legale a căror constituționalitate a fost stabilită de Curte prin controlul prealabil, precum și prevederile constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale. Sunt inadmisibile contestațiile împotriva prevederilor legale care, ulterior sesizării Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, sunt

---

[1] A se vedea Deciziile Curții Constituționale nr. 11/1994 și nr. 12/1994 (M. Of. nr. 126 din 23 mai 1994).

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] M. Of. nr. 170 din 25 iulie 1997.

abrogate. În aplicarea art. 146 lit. d) din Constituţie, Curtea Constituţională se poate pronunţa numai asupra constituţionalităţii unei legi sau a unei ordonanţe aflate în vigoare. Decizia de neconstituţionalitate emisă de Curtea Constituţională nu poate avea formal efect abrogator al textelor legale constatate ca fiind neconstituţionale. Ca o consecinţă a deciziei de neconstituţionalitate, acestea nu mai pot fi aplicate, încetându-şi efectele pentru viitor. Un act normativ se adoptă şi se abrogă de către autoritatea publică emitentă. Pentru ca o decizie a Curţii Constituţionale să aibă efect abrogator, ar fi fost necesar ca acesta să fie prevăzut expres în Constituţie, aşa cum, de pildă, prevede art. 151 din Constituţia Bulgariei sau art. 32 din Constituţia Ungariei.

Sesizarea Curţii Constituţionale se dispune de instanţa în faţa căreia s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate printr-o încheiere. Încheierea va cuprinde punctele de vedere ale părţilor pentru susţinerea sau combaterea excepţiei şi opinia instanţei asupra excepţiei şi va fi însoţită de dovezile depuse de părţi. În cazurile în care excepţia a fost ridicată din oficiu de instanţă, încheierea trebuie motivată, cuprinzând şi susţinerile părţilor, precum şi dovezile necesare. În perioada soluţionării excepţiei de neconstituţionalitate, instanţa dispune, prin încheiere motivată, suspendarea judecăţii până la data pronunţării.

Primind încheierea, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna pe unul dintre judecători ca raportor. Părţile pot fi reprezentate prin avocaţi cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau a unei ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare este definitivă şi obligatorie. Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituţie, deciziile Curţii sunt obligatorii de la data publicării lor în Monitorul Oficial şi produc efecte numai pentru viitor.

Curtea Constituţională a decis că partea care a invocat excepţia nu o mai poate reitera, deoarece, fiind contrară puterii lucrului judecat, ea este inadmisibilă. De la această regulă, în practica jurisdicţională a Curţii Constituţionale s-a admis o excepţie, în sensul că pentru această autoritate publică, decizia pe care o pronunţă se aplică de la data pronunţării sale, iar nu de la data publicării ei în Monitorul Oficial.[1] Excepţia admisă de Curtea Constituţională este discutabilă, întrucât orice act de autoritate produce efecte *erga omnes*, fiind opozabil din momentul publicării acestuia sau de la data prevăzută chiar în cuprinsul actului respectiv. Articolul 147 alin. (4) din Constituţie leagă caracterul obligatoriu al deciziilor Curţii Constituţionale de data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

Constituţia revizuită în 2003 a conferit Avocatului Poporului atribuţia de a sesiza direct Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea unor legi şi ordonanţe ale Guvernului aflate în vigoare. Această nouă atribuţie a Avocatului Poporului, face din această instituţie un organism foarte eficient în asigurarea respectării drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[2]. În legătură cu noua prerogativă constituţională a Avocatului

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 343/2001 (M. Of. nr. 53 din 25 ianuarie 2002).

[2] Este de menţionat faptul că prerogativa Avocatului Poporului de a sesiza direct Curtea Constituţională pe calea excepţiei de neconstituţionalitate a fost apreciată de această autoritate publică, cu prilejul examinării propunerii legislative privind revizuirea Constituţiei, ca o soluţie nejudicioasă, întrucât faptul ridicării excepţiei de către Avocatul Poporului în beneficiul unei persoane nu ar putea avea semnificaţia unei veritabile garanţii sau a unei măsuri de protecţie a

Poporului, ținem să precizăm că în opinia noastră, rolul acestei instituții de a sesiza Curtea, în virtutea art. 146 lit. a) și d) din Constituție, trebuie circumscrisă cu rigurozitate și în temeiul logicii constituționale funcțiilor Avocatului Poporului de apărător al drepturilor și libertăților cetățenești. Considerăm că nu există un temei constituțional, potrivit căruia Avocatul Poporului să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la dispoziții legale care nu au legătură cu exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Această concluzie se întemeiază pe art. 58 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Avocatul Poporului este numit pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Sesizarea directă a Curții Constituționale de către parlamentari, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție ori de Guvern este întemeiată pe atribuțiile, rolul și funcțiile ce revin acestora. Este logic și firesc ca și sesizarea Curții de către Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. a) și d) din Constituție, să aibă aceeași legitimitate constituțională. Altfel, rolul acestei instituții publice sporește artificial, dincolo de prevederile Constituției.

Cât privește procedura jurisdicțională îndeplinită de Curte, ca urmare a sesizării primite din partea Avocatului Poporului privind neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe aflate în vigoare, aceasta este identică cu cea urmată de Curte în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 146 lit. d) din Constituție.

Referitor la efectele deciziei Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unor dispoziții legale cuprinse în actul normativ în vigoare supus controlului jurisdicțional al acestei autorități publice, prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție statuează că acestea își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei, dacă în acest interval autoritatea publică emitentă – Parlamentul sau Guvernul – nu pun de acord prevederile legale neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen textele legale în cauză sunt suspendate de drept.

De la început trebuie precizat că termenul de 45 de zile, în care Parlamentul sau, după caz, Guvernul ar avea posibilitatea de a remedia neconstituționalitatea textelor respective, este întrutotul insuficient, întrucât, potrivit Constituției, procedura de inițiere a unei propuneri, urmată de procesul legislativ propriu-zis, presupune doar într-o singură Cameră legislativă, parcurgerea unor faze obligatorii, care durează mult. În condițiile unui parlament bicameral, termenul de 45 zile prevăzut în art. 147 alin. (1) din Constituție nu este deloc acoperitor pentru toate fazele legiferării. Un impediment major pentru aplicarea art. 147 alin. (1) din Constituție îl constituie, însă, lipsa unei prevederi legale care să oblige subiecții de inițiativă legislativă stabiliți în art. 74 alin. (1) din Constituție să declanșeze procedura respectivă. Constituția nu obligă Guvernul, pe parlamentari sau pe cetățeni să își exercite dreptul de inițiativă legislativă.

Chiar dacă parlamentarii sau Guvernul ar iniția o propunere legislativă, ori, după caz, un proiect de lege, termenul de 45 zile ar împiedica finalizarea procesului legisla-

---

cetățeanului, atâta vreme cât acea persoană, având capacitatea procesuală și fiind animată de un interes legitim, își poate exercita personal dreptul procesual de ridicare a excepției în fața instanței de judecată. În considerentele sale, Curtea a decis că prin această prerogativă, Avocatul Poporului ar fi învestit cu o atribuție pe cât de excesivă, pe atât lipsită de consistență, în afara unui proces în numele justițiabilului [a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003)].

tiv propriu-zis. În cazul unei iniţiative cetăţeneşti ar fi imposibil de respectat termenul de 45 de zile.

Referitor la procedura propriu-zisă de reexaminare, Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede în art. 134 alin. (5), că în cazurile de neconstituţionalitate la care se referă art. 147 alin. (1) din Constituţie, Camera va reexamina textele declarate neconstituţionale, dacă a fost prima Cameră sesizată, pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi.

Acest lucru presupune sesizarea Camerei cu o propunere legislativă sau cu un proiect de lege, obţinerea avizului de la Consiliul Legislativ şi, după caz, de la celelalte autorităţi publice competente, precum şi sesizarea Comisiei permanente respective. Regulamentul Senatului prevede în art. 145 alin. (5) o procedură similară, cu precizarea că în acest caz nu se indică ce comisie este competentă să examineze textele legale neconstituţionale şi să propună acestei Camere o soluţie legislativă în sensul art. 147 alin. (1) din Constituţie. Pe acest temei, Biroul permanent al Senatului a decis că în astfel de cazuri, Parlamentul nu este obligat să reexamineze legea în cauză. Acest punct de vedere a fost acceptat şi de Biroul permanent al Camerei Deputaţilor.

§5. Soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice

Constituţia revizuită a conferit Curţii Constituţionale atribuţia de a soluţiona conflictele juridice de natură constituţională dintre autorităţile publice. Nici legea organică a Curţii, nici Constituţia nu precizează ce se înţelege prin *conflict juridic de natură constituţională* şi prin *autorităţi publice*.

Conotaţia generală a termenului de conflict juridic, în înţelesul art. 146 lit. e) din Constituţie, induce ideea de stare litigioasă între două subiecte de drept prevăzute în Constituţie, care au rolul de a exercita, potrivit unor proceduri solemne, acte de putere publică. Starea conflictuală între autorităţi publice prevăzute de Constituţie reprezintă nu numai o anormalitate instituţională şi funcţională a unor autorităţi, cărora Constituţia le-a conferit prerogative de putere, ci şi un blocaj în derularea procesului de exercitare a puterii. Potrivit teoriei separaţiei puterilor, autorităţile publice ce aparţin celor trei puteri în stat sunt obligate să colaboreze şi să acţioneze în mod unitar pentru a asigura împreună conducerea statului. Orice conflict juridic între acestea rezultă din modul defectuos al aplicării unor dispoziţii legale, sau din refuzul aplicării acestora.

Caracterul constituţional al conflictului juridic rezultă din natura normelor juridice nesocotite şi, totodată, din efectele pe planul conducerii statale şi al ordinii constituţionale, ale nesocotirii sau încălcării acestor norme. În procesul de examinare a propunerii de revizuire a Constituţiei în 2003, Curtea a apreciat că prin conflictele juridice de natură constituţională se înţeleg conflictele de autoritate, care pot privi conflicte între două sau mai multe autorităţi constituţionale cu privire la conţinutul sau întinderea atribuţiilor lor, decurgând din Legea fundamentală[1]. Nu intră în această categorie conflictele de ordin politic, chiar dacă acestea i-ar privi pe titularii unor autorităţi publice de nivel constituţional.

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

Evaluarea unui conflict ca având o natură politică, trebuie să pornească de la o problemă de principiu: între autoritățile publice obligate constituțional să coopereze, nu pot exista conflicte politice pure. Orice stare conflictuală, litigioasă, între două sau mai multe autorități publice, presupune fie un conflict de competență, fie omisiunea de a pune în aplicare o dispoziție legală. În practică nu pot exista conflicte politice în stare pură. Chiar dacă, prin absurd, ar exista un astfel de conflict, consecințele sale ar fi tot de ordin juridic, întrucât ar afecta mecanisme constituționale, reglementate prin prevederi cuprinse în Legea fundamentală. Chiar Curtea Constituțională a decis că soluționarea acestor conflicte revine, între altele, autorităților publice aflate în astfel de conflicte, inclusiv Președintelui României, care trebuie să vegheze la respectarea Constituției, la buna funcționare a autorităților publice și să exercite funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate[1].

Soluționarea conflictelor politice chiar de către autoritățile publice implicate sau de șeful statului, potrivit funcției sale de mediere, nu poate fi asigurată decât prin instrumente legale, ceea ce este o dovadă că acestea, deși pot fi considerate politice, au o componentă și implicații juridice de netăgăduit. Curtea a decis că conflictul juridic de natură constituțională între autorități publice presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate publică sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unora dintre acestea constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor[2].

Cât privește noțiunea de autoritate publică la care face trimitere art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea a decis că acestea nu pot fi decât cele prevăzute în Titlul III din Constituție[3]. Sunt excluse din această categorie partidele politice, care nu sunt nici măcar instituții politice sau structuri ale Camerelor legislative.

Ar fi nejudicios să se considere că orice ipotetică stare conflictuală între două sau mai multe autorități publice ar constitui un conflict juridic de natură constituțională. În fapt, pot exista conflicte juridice între asemenea autorități, fără ca acestea să degenereze în conflict de natură constituțională. Două observații se impun: prima privește calitatea autorităților publice implicate în starea conflictuală. Acestea trebuie să fie autorități cu statut constituțional. A doua observație se referă la potențialul conflictului juridic, de a amenința ordinea constituțională, funcționarea corespunzătoare, potrivit Constituției, a autorităților publice în cauză.

Ipotetic, se poate pune problema dacă Curtea Constituțională ar putea deveni parte la un asemenea conflict. În ceea ce ne privește, considerăm că ar fi posibil ca însăși Curtea Constituțională să dea naștere la un astfel de conflict, dacă, de pildă, în cadrul controlului jurisdicțional pe care îl exercită, își depășește atribuțiile prevăzute în Constituție sau dacă dă publicității un comunicat de presă prin care face declarații defăimătoare sau aduce injurii neîntemeiate la adresa unei alte autorități publice.

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008 (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003 (M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003).

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005).

Chiar dacă un asemenea comunicat de presă din partea Curţii Constituţionale, defăimător, nedrept şi nefundamentat pe dispoziţii constituţionale ar fi considerat că exprimă opinii lipsite de efecte juridice, ar fi posibil ca acestea să ducă la naşterea unor conflicte juridice de natură constituţională care ar opune Curtea şi alte autorităţi publice cu statut constituţional. De altfel, chiar Curtea Constituţională a apreciat în jurisprudenţa sa că „şi declaraţiile publice ale reprezentanţilor diferitelor autorităţi publice, în raport cu contextul în care sunt făcute şi cu conţinutul lor concret, pot crea stări de confuzie, de incertitudine ori tensiuni, care ulterior ar putea degenera în conflicte între autorităţi publice, chiar de natură constituţională"[1].

Într-o decizie de speţă, Plenul Curţii Constituţionale a statuat că aceasta nu se suprapune Parlamentului. Fără îndoială, se preciza în decizia menţionată, că autorită-

---

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 53 din 28 ianuarie 2005 (M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005). Un astfel de conflict ar fi putut să fie generat de Comunicatul Curţii Constituţionale din data de 11 martie 2008, pe care îl redăm în întregime:

„COMUNICAT DE PRESĂ

Curtea Constituţională este consternată să constate că Parlamentul României nu a aflat nici până în prezent că, potrivit dispoziţiilor art. 147 alin. (4) din Constituţia României, revizuită în anul 2003, deciziile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii, indiferent dacă sunt pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate anterior promulgării legilor (controlul *a priori*) ori asupra legilor sau ordonanţelor în vigoare, pe calea excepţiei de neconstituţionalitate (controlul *a posteriori*), acesta din urmă fiind accesibil oricărei persoane fizice sau juridice, în condiţiile legii. Cele de mai sus vizează faptul că Parlamentul – nu o singură dată – nu a dat curs obligaţiei constituţionale privitoare la punerea de acord a dispoziţiilor unei legi, declarate neconstituţionale, cu decizia Curţii şi cu prevederile Legii fundamentale. Spre exemplu, dispoziţiile art. II alin. (1) şi (3) din Legea nr. 249/2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali nu au fost încă reexaminate de Parlament, la mai bine de un an de la publicarea Deciziei nr. 61 din 18 ianuarie 2007 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2007. Constatând o atare omisiune, preşedintele Curţii Constituţionale s-a adresat domnului Bogdan Olteanu, preşedintele Camerei Deputaţilor, solicitându-i să comunice soluţia adoptată de Parlament pentru ducerea la îndeplinire a deciziei Curţii. La această solicitare a răspuns secretarul general al Camerei Deputaţilor, arătând că „Birourile permanente ale celor două Camere legislative au hotărât în şedinţă comună că Parlamentul are obligaţia de a reexamina legea numai în cazul deciziei de neconstituţionalitate a Curţii, pronunţate pe calea controlului *a priori*. În situaţia în care decizia Curţii Constituţionale a fost pronunţată pe calea controlului *a posteriori*, se consideră că prin decizia respectivă Senatul, Camera Deputaţilor şi Guvernul nu sunt sesizate ci, mai curând, informate, acestea având latitudinea să declanşeze procesul legislativ corespunzător punerii de acord a textelor constatate ca fiind neconstituţionale cu prevederile Constituţiei". Faţă de starea de neconstituţionalitate astfel perpetuată, Curtea reaminteşte că îşi exercită funcţia de garant al supremaţiei Constituţiei în vederea asigurării bunei guvernări a României, misiune la care sunt datoare să contribuie toate autorităţile publice având rol de parteneri ai Curţii în cadrul acestui proces. Neîndeplinirea acestei îndatoriri reprezintă o gravă atingere adusă statului de drept, democraţiei constituţionale şi apărării drepturilor fundamentale ale omului. În contextul dat, sunt lezate şi principiile la care România a achiesat odată cu aderarea la Uniunea Europeană şi – în cele din urmă – însuşi interesul cetăţeanului. Ca atare, Curtea Constituţională este datoare să ia poziţie publică faţă de nerespectarea acestor principii fundamentale, al căror corolar îl constituie obligaţia generală de respectare a supremaţiei Constituţiei, consacrată de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

BIROUL DE PRESĂ AL CURŢII CONSTITUŢIONALE"

țile publice care au funcții în legiferare trebuie să se implice, dar această implicare este o problemă în care numai ele decid, în condițiile prevăzute în Constituție. Din moment ce Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate a țării, Curtea Constituțională nu-l poate obliga la o anumită activitate, oricât de importantă ar fi problema cuprinsă într-o decizie[1]. Orice demers jurisdicțional sau publicistic al Curții Constituționale care depășește cadrul constituțional al competenței sale, sfidează litera și spiritul Constituției. Curtea a apreciat, ca valoare de principiu pentru propria jurisprudență, că arogarea abuzivă de competență se situează în afara ideii de justiție constituțională[2].

Într-un caz ipotetic de conflict care ar opune Curtea Constituțională și o altă autoritate publică, neajunsul l-ar constitui chiar lipsa unui mecanism constituțional și a unei proceduri având această natură, de soluționare a conflictului, de vreme ce chiar Curtea, care l-a generat, ar fi competentă să-l stingă.

În temeiul art. 146 lit. e) din Constituție, ar putea recurge la această procedură Președintele României, oricare dintre președinții celor două Camere, primul-ministru sau Consiliul Superior al Magistraturii.

Fiind vorba de un conflict juridic, acesta poate rezulta din nerespectarea Constituției de către o autoritate publică, ceea ce ar atrage disfuncționalități în activitatea altei autorități. Poate fi vorba, desigur, și de un conflict de competență între două autorități publice. Un conflict juridic de natură constituțională ar putea fi generat, de pildă, de refuzul primului-ministru de a contrasemna un decret al Președintelui României, sau de refuzul, la fel de nejustificat, al șefului statului de a da curs unei propuneri pe care primul-ministru i-a înaintat-o în conformitate cu prerogativele sale constituționale sau legale. Decizia Curții prin care se soluționează un astfel de conflict se comunică părților aflate în litigiu și se publică în Monitorul Oficial, Partea I.

Referitor la procedura propriu-zisă de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, Legea nr. 47/1992, republicată, prevede că cererea de soluționare va menționa autoritățile publice implicate, textele legale asupra cărora poartă conflictul, prezentarea pozițiilor părților și opinia autorului cererii. Cererea respectivă va fi comunicată părților, cărora li se va solicita să își exprime în scris punctul de vedere asupra conținutului conflictului, și, totodată, va fi desemnat judecătorul-raportor.

Dezbaterea va avea loc cu citarea părților aflate în conflict, pe baza raportului întocmit de judecătorul desemnat ca raportor, a probelor administrate și a susținerilor făcute de părți. Decizia pronunțată de Curte este definitivă și se comunică autorului sesizării și părților, înainte de publicarea sa în Monitorul Oficial, Partea I.

§6. Respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României

Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea Președintelui României. Atribuțiile Curții au ca obiect verificarea

[1] A se vedea Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 7 septembrie 1993, Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, Ed. RAMO, București 1994, p. 464.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 14 din 10 martie 1993, Curtea Constituțională. Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, RAMO, București 1994, p. 152.

legalităţii procedurii de alegere a Preşedintelui României, inclusiv de a soluţiona contestaţiile împotriva diferitelor operaţiuni electorale întreprinse de autorităţile competente[1]. În ceea ce priveşte confirmarea rezultatelor sufragiului, Curtea Constituţională se limitează doar la confirmarea rezultatelor anunţate de Biroul Electoral Central.

§7. Judecarea contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic

În cadrul competenţelor sale, Curtea Constituţională decide asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic. Contestaţia privind constituţionalitatea unui partid politic poate fi formulată de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau de Guvern. Preşedintele Camerei poate formula contestaţia numai pe baza unei hotărâri adoptate de Camera respectivă cu votul majorităţii membrilor săi. Contestaţia trebuie motivată şi va fi însoţită de dovezile pe care se întemeiază.

Pentru soluţionarea contestaţiei, preşedintele Curţii Constituţionale va desemna un judecător ca raportor, care este obligat să o comunice împreună cu actele doveditoare, partidului politic la care se referă contestaţia, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoţit de dovezile corespunzătoare. Contestaţia se judecă de plenul Curţii Constituţionale, cu citarea contestatorului, a partidului politic a cărui constituţionalitate este contestată şi a Ministerului Public, pe baza raportului prezentat de judecătorul desemnat în acest scop şi a probelor administrate, iar decizia se pronunţă cu votul majorităţii judecătorilor Curţii.

Camera Parlamentului care a depus contestaţia poate fi reprezentată de persoana desemnată de aceasta, iar Guvernul, de Ministerul Justiţiei. Partidul politic poate fi reprezentat şi prin avocat cu drept de a pleda în faţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Decizia Curţii nu este supusă niciunei căi de atac şi se publică în Monitorul Oficial Partea I.

Partidele politice pot fi declarate neconstituţionale în cazurile prevăzute de art. 40 alin. (2) din Constituţie. Decizia de admitere a contestaţiei se comunică Tribunalului municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului politic neconstituţional din evidenţa partidelor politice legal constituite.

§8. Emiterea avizului pentru suspendarea din funcţie a Preşedintelui României

Curtea Constituţională dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României. Pentru aceasta, propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României, împreună cu dovezile pe care se întemeiază se trimit în copie Curţii Constituţionale, de preşedintele care a condus şedinţa comună a celor două Camere.

---

[1] A se vedea, în acest sens, Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 1/1992, Curtea Constituţională. Culegere de decizii şi hotărâri 1992-1993, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 349- 350.

Primind cererea, Președintele Curții Constituționale, va desemna judecătorul-raportor care va efectua toate investigațiile necesare.

Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Președintelui României se emite de plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor Curții, pe baza dezbaterii, a propunerii de suspendare, a dovezilor și a investigațiilor făcute.

Președintele României va fi încunoștințat asupra datei fixate pentru dezbatere și poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută. De asemenea, avizul Curții Constituționale se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României.

§9. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României

Curtea Constituțională constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului. Vacanța funcției de Președinte al României se constată la cererea președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a președintelui interimar care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcție.

În cazul în care Președintele României a fost suspendat din funcție, cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza hotărârii adoptate în ședința comună. Dacă interimatul funcției de Președinte al României se datorează imposibilității temporare de a-și exercita atribuțiile, cererea se face de Președintele României sau de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului. Cererea pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul funcției de Președinte al României va fi însoțită de dovezile necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face de plenul Curții Constituționale, cu votul majorității judecătorilor.

§10. Competența Curții Constituționale privind revizuirea Constituției

Atribuțiile Curții privind inițiativele de revizuire a Legii fundamentale se întemeiază pe rolul său de garant al supremației acesteia. În exercitarea prerogativelor sale de control, Curtea se va pronunța asupra respectării condițiilor constituționale privind inițiativa propriu-zisă, dar și asupra conținutului acesteia, în scopul de a releva ipotetice inadvertențe, omisiuni de redactare, necorelări de texte etc.

Considerăm că prin decizia sa, Curtea nu este competentă să propună soluții legislative de modificare a textelor cuprinse în inițiativa de revizuire a Constituției, chiar dacă acestea ar fi benefice. Problema care se ridică însă, este legată de caracterul obligatoriu al deciziei Curții care va cuprinde considerațiunile sale în urma verificării inițiativei de revizuire a Constituției. Așa cum corect s-a observat în literatura de specialitate, considerațiunile Curții privind conținutul propunerii de revizuire ar trebui să facă obiectul unui aviz, mai degrabă decât cel al unei decizii, care potrivit art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală este general obligatorie.[1]

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 873.

Înainte de sesizarea Parlamentului pentru iniţierea procedurii legislative de revizuire a Constituţiei, proiectul de lege sau propunerea legislativă se depune la Curtea Constituţională, care este obligată ca în termen de 10 zile să se pronunţe asupra constituţionalităţii sale. Decizia Curţii Constituţionale se pronunţă în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curţii şi se comunică celor ce au iniţiat proiectul de lege sau propunerea legislativă ori, după caz, reprezentantului acestora. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României. Proiectul de lege sau propunerea legislativă poate fi prezentată Parlamentului numai împreună cu decizia Curţii Constituţionale comunicată potrivit legii. După adoptarea legii de revizuire, Curtea se pronunţă din oficiu în termen de 5 zile asupra acesteia. În cazul în care Curtea Constituţională constată că prevederi ale legii de revizuire contravin unor texte constituţionale, aceasta se trimite celor două Camere, în vederea reexaminării, pentru punerea ei de acord cu dispoziţiile Constituţiei.

§11. Alte atribuţii ale Curţii Constituţionale

Potrivit Constituţiei, Curtea este competentă să vegheze la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia. Procedura respectivă este prevăzută în legea pentru organizarea referendumului.[1] De asemenea, Curtea verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

[1] Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY

Capitolul V
Actele Curții Constituționale

În exercitarea atribuțiilor sale, Curtea Constituțională adoptă *decizii*, *hotărâri* și emite *avize*. Constituția nu stabilește însă în ce situații Curtea adoptă decizii și hotărâri și, respectiv, emite avize. Singurul text constituțional care se referă la actele Curții este art. 147 alin. (4) potrivit căruia deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor și se publică în Monitorul Oficial al României.

Din formularea constituțională ar rezulta – printr-o interpretare restrictivă – că singurele acte pronunțate de Curte ar fi deciziile. Vom observa însă că Legiuitorul constituant folosește expresii diferite pentru exercitarea atribuțiilor Curții. Astfel, în exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 146 lit. a) și b) din Constituție, Curtea „se pronunță", iar în exercitarea atribuțiilor prevăzute în art. 146 lit. d) și k), „hotărăște". Tot astfel, Curtea „dă aviz consultativ" [art. 146 lit. h)]. Pentru exercitarea atribuțiilor conferite de art. 146 lit. c), e), f) și g), Constituția nu oferă niciun indiciu în ceea ce privește natura actelor în care ar urma să se concretizeze atribuțiile respective ale Curții Constituționale.

Față de textele constituționale, Legea nr. 47/1992, republicată, prevede în art. 11 alin. (1) că, potrivit competenței stabilite în art. 146 din Constituție, Curtea pronunță decizii, hotărâri și emite decizii. Curtea Constituțională adoptă avize în cazurile în care:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, precum și a celor ridicate direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

Hotărârile se adoptă în cazurile în care Curtea Constituţională:

a) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existenţa împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

c) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

d) verifică îndeplinirea condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni.

Avize consultative ale Curţii Constituţionale se emit numai pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României.

Legea organică a Curţii Constituţionale precizează că deciziile şi hotărârile se pronunţă în numele legii.

Din această formulare rezultă caracterul jurisdicţional al celor două categorii de acte pronunţate de Curtea Constituţională. Constituţia se referă în art. 147 la decizii, nu şi la hotărâri. Hotărârea ca act al Curţii este menţionată doar în Legea nr. 47/1992 prin derogare de la prevederile constituţionale. După părerea noastră, hotărârile sunt de fapt tot decizii şi au, ca şi acestea, caracter obligatoriu şi putere numai pentru viitor.[1]

Pentru completarea problematicii naturii şi tipurilor de acte ale Curţii Constituţionale are importanţă şi art. 14 din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia procedura jurisdicţională urmată de aceasta se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în faţa Curţii Constituţionale. Compatibilitatea se hotărăşte exclusiv de Curte. Rezultă, aşadar, că în exercitarea atribuţiilor sale, Curtea Constituţională ar putea recurge şi la alte acte – în înţelesul de document în care se substanţializează diverse atribuţii procedurale – prevăzute de Codul de procedură civilă. Un astfel de act este, de pildă, încheierea ca act procedural care, din punct de vedere al naturii sale juridice, este o hotărâre (în sensul Codului de procedură civilă), minuta, citaţia, adresele. Aceste acte, deşi încorporează o voinţă producătoare de efecte juridice, nu substanţializează, însă, prerogativele Curţii prevăzute în art. 146 din Constituţie.

Ele sunt acte procedurale, au caracter preparator pentru şedinţele de dezbateri şi sunt prevăzute expres de Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale. Astfel, potrivit Regulamentului, în cazul în care Curtea se sesizează din oficiu asupra constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire a Constituţiei, actul prin care se declanşează procedura jurisdicţională este încheierea prin care plenul a hotărât acest lucru. De asemenea, Regulamentul se referă la încheierea de amânare a dezbaterilor. Tot astfel, potrivit Regulamentului, rezultatul deliberării se consemnează într-o minută, care se certifică de judecătorii care au participat la şedinţă şi de magistratul-asistent. Regulamentul Curţii se referă chiar în art. 33 alin. (5) la „întocmirea procedurilor de comunicare a deciziilor, a hotărârilor sau avizelor", ceea ce sugerează întocmirea de adrese, citaţii etc. De fapt, Regulamentul operează în art. 31 o distincţie între deciziile, hotărârile şi avizele prevăzute de art. 13 din Legea nr. 47/1992 şi celelalte „acte ce se supun aprobării plenului Curţii sau preşedintelui acesteia".

---

[1] În legătură cu natura şi efectele actelor pronunţate de Curtea Constituţională, a se vedea *T. Drăganu*, Efectele deciziilor şi hotărârilor Curţii Constituţionale (I) şi (II), R.D.C nr. 1 şi 3/1999.

Nici Constituția, nici Legea nr. 47/1992 nu oferă, însă, niciun indiciu în ceea ce privește tipurile de decizii și hotărâri ce pot fi pronunțate de Curte. Articolul 16 din Legea nr. 47/1992, potrivit căruia procedura jurisdicțională a Curții se completează cu regulile de procedură civilă – care indică diferite categorii sau tipuri de hotărâri judecătorești – nu oferă o soluție, întrucât textul legal invocat precizează că receptarea regulilor procedurale din procesul civil este posibilă numai în măsura compatibilității lor cu natura procedurii în fața Curții Constituționale.

Cu privire la această problemă, în literatura de specialitate s-a susținut că judecătorul constituțional trebuie să aibă un rol creator – fără a încălca, desigur, rigorile Constituției – în sensul posibilității de a recurge la anumite tipuri de hotărâri, nereglementate expres, pe baza interpretării dispozițiilor și principiilor existente, în acele cazuri în care această soluție apare ca unica modalitate sau ca modalitatea cea mai potrivită de a asigura supremația Constituției fără a se ajunge la constatarea neconstituționalității legii atacate și a evita, astfel, deficitul de realimentare sau tulburarea ordinii juridice[1].

În fapt, este vorba de hotărâri ale Curții – în sensul de decizie – prin care aceasta, fără a se pronunța tranșant asupra neconstituționalității unei norme legale, o reinterpretează (decizii interpretative), o anulează parțial (decizii de nulitate parțială), sesizează că poate deveni neconstituțională (decizii – apel) sau deși constată neconstituționalitate, renunță la declarația de nulitate a dispoziției legale în cauză[2].

Aceste noi tipuri de decizii au fost create în practica jurisdicțională a unor Curții sau Tribunale constituționale europene. Fără îndoială, soluțiile la care acestea au ajuns sunt interesante, au un vădit caracter pragmatic, însă, problema receptării lor în practica Curții Constituționale rămâne o problemă delicată ceea ce nu înlătură *ab initio* cerința rolului creator al judecătorului constituțional. Rămâne doar problema stabilirii limitelor în care judecătorul constituțional poate apela în practică la procedee jurisdicționale și la noi acte pentru a asigura supremația Constituției, fără a o încălca el însuși. Este fără îndoială că practica jurisdicțională a Curții va genera probleme noi care vor trebui soluționate creator în cadrul constituțional și legal existent.

Un astfel de „caz" a și apărut în practică. Astfel, Curtea Constituțională a decis că Legea prin care Parlamentul României a aprobat O.G. nr. 50/1994 este neconstituțională, deși dispozițiile neconstituționale incriminate nu se regăsesc în legea respectivă, ci în ordonanță. Se poate susține, credem, că Decizia Curții Constituționale în cauză este un semnal pentru exercitarea „rolului creator al judecătorului constituțional"[3].

Revenind la deciziile Curții Constituționale, acestea au caracter obligatoriu. În ceea ce privește deciziile pronunțate în virtutea art. 146 lit. a) din Constituție, dacă ele se referă la neconstituționalitatea legii, obiecția de neconstituționalitate a Curții poate fi înlăturată dacă cele două Camere adoptă din nou legea cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor acestora. În cazul art. 146 lit. d) dacă deci-

---

[1] A se vedea, pentru detalii, *V.M. Ciobanu*, op. cit., p. 29.

[2] Ibidem, p. 21-27.

[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 141/1994 cu privire la constituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 50/1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale (M. Of. nr. 353 din 21 decembrie 1994).

zia definitivă a Curţii stabileşte neconstituţionalitatea prevederii legale, ea nu se mai aplică în cauza respectivă. Cu alte cuvinte, decizia Curţii Constituţionale paralizează efectele juridice ale normei juridice contestate în procesul în care s-a invocat excepţia de neconstituţionalitate[1].

Un aspect care ar trebui analizat îl constituie un anumit enunţ constituţional [art. 147 alin. (2)] reluat şi în Legea nr. 47/1992, republicată. Este vorba de obligaţia de reexaminare a legilor a căror constituţionalitate a fost infirmată de Curte, în vederea punerii lor de acord cu decizia acesteia. Considerăm că această raportare a forului legislativ la actul de constatare a neconstituţionalităţii unei legi excede spiritului Constituţiei şi principiului supremaţiei acesteia, având ca efect perceperea Curţii Constituţionale ca un for suprapus Parlamentului. Un lucru se impune stabilit cu precizie: nu numai legile şi celelalte acte normative trebuie să fie conforme cu Constituţia, dar şi deciziile Curţii Constituţionale.

Este în litera şi spiritul Constituţiei ca legea neconstituţională să fie pusă de acord cu textele constituţionale şi nu cu decizia Curţii, mai ales în acele situaţii când asupra unor decizii ale acestei autorităţi publice s-au exprimat opinii contrare chiar de către unii dintre judecătorii Curţii.[2]

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] *I. Muraru*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. I, Ed. Actami, Bucureşti, 1995, p. 101.

[2] A se vedea, în acest sens, Decizia Curţii Constituţionale nr. 98 din 7 februarie 2008 (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

Bibliografie generală

Tratate şi lucrări generale

1. *Alexianu, G.,* Principii de drept constituţional, Bucureşti, 1939.

2. *Alexianu, G.,* Curs de drept constituţional, vol. I-III, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1930-1938.

3. *Ansart, P.,* Les ideologies politiques, PUF, Paris, 1974.

4. *Badia, J.F.* (coord.), Regimenes politicos actuales, Tecnos, Madrid, 1995.

5. *Barbu, D.,* O arheologie constituţională românească. Studii şi documente, Ed. Universităţii din Bucureşti, 2000.

6. *Barthélemy, J., Duez, P.,* Traité de droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1933, reeditat Economia, Paris, 1985.

7. *Batiffol, H.,* La philosophie du droit, PUF, Paris, 1989.

8. *Benoit, J.,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1981.

9. *Berthélemy, H.,* Traité élémentaire de droit administratif, Librarie Nouvelle de droit et de jurisprudence, Paris, 1913.

10. *Birnabaum, P.,* Dimensions du pouvoir, PUF, Paris, 1984.

11. *Biscaretti di Ruffio, P.,* Diritto constituzionale, Zovene Editare, Napoli, 1989.

12. *Boilă, R.,* Statul, Cluj, 1938.

13. *Brand, Ph.,* Sociologie politique, LGDJ, Paris, 2000.

14. *Brun, H., Tremblay, G.,* Droit constitutionnel, Les Edition Yvon Blais Inc., Quebec, 1990.

15. *Bucur Vasilescu, Fl.,* Constituţionalitate şi constituţionalism, Ed. Naţional.

16. *Burdeau, G.,* Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1984.

17. *Burdeau, G., Haman, F., Troper, M.,* Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1997.

18. *Cadart, J.,* Institutions politique et droit constitutionnel, vol. I-II, LGDJ, Paris, 1990.

19. *Cadoux, Ch.,* Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques, Cujas, Paris, 1973.

20. *Cadoux, Ch.,* Droit constitutionnel et institutions politiques. Les regimes politiques contemporains, Cujas, Paris, 1982.

21. *Carre de Malberg, R.,* Contribution à la theorie générale de l'Etat, vol. II, Sirey, Paris, 1920-1922, reeditat CNRS, Paris, 1963.

22. *Chantebout, B.,* Droit constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1999.

23. *Chapsal, J.,* La vie politique en France de 1940 à 1958, PUF, Paris, 1993.

24. *Chevallier, J.J.,* Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours, Dalloz, Paris, 1991.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

25. *Cochinescu, N.,* Organizarea puterii judecătorești în România, Ed. Lumina Lex, București, 1997.

26. *Cochinescu, N.,* Totul despre Ministerul Public, Ed. Lumina Lex, București, 2000.

27. *Constantinescu, M., Muraru, I.,* Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994.

28. *Craiovan, I.,* Doctrina juridică, Ed. All Beck, București, 1999.

29. *Craiovan, I.,* Introducere în filosofia dreptului, Ed. All Beck, București, 1998.

30. *Criste, M.,* Controlul constituționalității legilor, Ed. Lumina Lex, București, 2002.

31. *Dabin, J.,* Théorie generale du droit, Dalloz, Paris, 1969.

32. *Dahl, R.A.,* Democracy and its Critics, Yale University Press, New York, 1989.

33. *David, R.,* Les grandes systemes de droit contemporaines, Dalloz, Paris, 1992.

34. *Dănișor, D.C.,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Academiei, București, 1997.

35. *Debbasch, Ch.,* Introduction à la politique, Dalloz, Paris, 2002.

36. *Debbasch, Ch., Bourdon, J., Pontier, J.M., Ricci, J.Cl.,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 2001.

37. *Decaumont, Fr.,* La presidence de George Pompidou: „Essai sur le régime présidentialiste française", Economica, Paris, 1979.

38. *Deleanu, I.,* Instituții și proceduri constituționale. Tratat, vol. I, II, Ed. Dacia Europa Nova, Lugoj, 2000.

39. *Deleanu, I.,* Justiția constituțională, Ed. Lumina Lex, București, 1995.

40. *Diaconescu, I.,* Minoritățile în mileniu al treilea, Asociația Română pentru Educație Democratică, București, 1999.

41. *Dissescu, C.G.,* Curs de drept constituțional, Ed. Socec & Co., București, 1915.

42. *Drăganu, T.,* Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public, Ed. Lumina Lex, București, 1998.

43. *Drăganu, T.,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, II, Ed. Lumina Lex, București, 1998.

44. *Drăganu, T.,* Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992.

45. *Duguit, L.,* Manuel de droit constitutionnel, Ed. Boccard, Paris, 1923.

46. *Duguit, L.,* Traité de droit constitutionnel, vol. I-V, Sirey, Paris, 1921-1929, reeditat, Cujas, Paris, 1972.

47. *Duhamel, O.,* Droit constitutionnel et politique, Seuil, Paris, 1994.

48. *Duverger, M.,* Les parties politiques, Armand Colin, Paris, 1973.

49. *Duverger, M.,* Constitutions et documents politiques, PUF, Paris, 1992.

50. *Duverger, M.,* Institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1975.

51. *Duverger, M.,* Introduction à la politique, Gallimard, Paris, 1964.

52. *Duverger, M.,* Sociologie de la politique: éléments de la science politique, PUF, Paris, 1986.

53. *Enache, M.,* Controlul parlamentar, Ed. Polirom, 1998.

54. *Enache, M., Constantinescu, M.,* Renaşterea parlamentarismului în România, Ed. Polirom, Bucureşti, 2001.

55. *Esmein, A.,* Eléments de droit constitutionnel, Sirey, Paris 1909.

56. *Freud, J.,* L'essence du politique, Sirey, Paris, 1986.

57. *Gicquel, J.,* Droit constitutionnel et institutions politiques, Editions Montchrestien, Paris, 1997.

58. *Gicquel, J.,* Hauriou, A., Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1985.

59. *Grewe, C., Ruiz Fabri, H.,* Droits constitutionnels européens, PUF, Paris, 1995.

60. *Gruia, I.V.,* Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1947.

61. *Guchet, Y.,* (coord.), Les systèmes politiques des pays de l'Union Européenne, Armand Colin, Paris, 1994.

62. *Hamon, L.,* Une République Présidentielle?, Bordas, Paris, vol. I-II, 1975.

63. *Hauriou, M.,* Précis de droit constitutionnel, Sirey, Paris, 1923.

64. *Iadecola, G.,* Diritto constituzionale italiano ed Europen, Ed. Laurus Robuffo, Roma, 1995.

65. *Iancu, Gh.,* Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002.

66. *Iliescu, A.P.,* Introducere în politologie, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

67. *Ionescu, C.,* Sisteme constituţionale contemporane, Ed. Şansa, Bucureşti, 1994.

68. *Ionescu, C.,* Principii fundamentale ale democraţiei constituţionale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997.

69. *Ionescu, C.,* Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente. 1741-1991, Ed. RAMO, Bucureşti, 2000.

70. *Ionescu, C.,* Regimul politic în România, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

71. *Ionescu, C.,* Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

72. *Ionescu, C.,* Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

73. *Ionescu, C.,* Regimuri politice contemporane, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004.

74. *Ionescu, C.,* Drept constituţional comparat, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008.

75. *Iorgovan, A.,* Drept constituţional şi instituţii politice, Ed. Galeriile J.L. Calderon, Bucureşti, 1994.

76. *Iorgovan, A.,* Tratat de drept administrativ, vol. I, II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

77. *B. de Jouvenal,* Du Pouvoir, Hachette, Paris, 1972.

78. *Kelsen, H.,* Teoria generală a statului, „Oltenia", Bucureşti, 1928.

79. *Kelsen, H.,* La démocratie, PUF, Paris, 1981.

80. *Lamarque, G.,* Le lobbying, PUF, Paris, 1994.

81. *Lascarov-Moldovanu, A., Ionescu, S.D.,* Constituţiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţe, Curierul Judiciar, Bucureşti, 1925.

82. *Lauvaux, Ph.,* Les grandes democraties contemporaines, PUF, Paris, 1998.

83. *Leclercq, C.,* Institutions politiques et droit constitutionnel, Litec, Paris, 1999.
84. *Luburici, M.,* Teoria generală a dreptului, Ed. Actami, Oscar Print, București, 2000.
85. *Luchaire, F., Conac, G.,* La Constitution de la République Française, Economica, Paris, 1987.
86. *Madiot, Y.,* Droits de l'homme, Masson, Paris, 1991.
87. *Mamina, I.,* Monarhia constituțională în România, Ed. Enciclopedică, București, 2000.
88. *Maout, J.Ch., Muzellec, R.,* Le parlament sous la Veme République, Armand Colin, Paris, 1971.
89. *Marcu, L.,* Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, București, 1997.
90. *Maus, D.,* Institutions politiques françaises, Mason, Paris, 1990.
91. *Mekhantar, J.,* Droit politique et constitutionnel, Ed. Eska, Paris, 1999.
92. *Meny, Y.,* Politique comparée. Les démocraties: Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A., Paris, 1987.
93. *Millon-Delsol, Ch.,* Les idées politiques au XXeme siècle, PUF, Paris, 1991.
94. *Moulin, R.,* Le présidentialisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978.
95. *Muraru, I.,* Protecția constituțională a libertăților de opinie, Ed. Lumina Lex, București, 1999.
96. *Muraru, I., Constantinescu, M.,* Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995.
97. *Muraru, I., Constantinescu, M.,* Ordonanța guvernamentală, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
98. *Muraru, I., Constantinescu, M.,* Drept parlamentar românesc, Ed. Actami, București, 1999.
99. *Muraru, I., Constantinescu, M.,* Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997.
100. *Muraru, I., Tănăsescu, S.,* Drept constituțional și instituțiile politice, Ed. Lumina Lex, București, 2001.
101. *Müller, W.C., Soalfeld, Th.* (ed.), Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour, Frank Cass, London, 1997.
102. *Negulescu, P., Alexianu, G.,* Tratat de drept public, vol. I, II, Casa Școalelor, București, 1942-1943.
103. *Negulescu, P.,* Curs de drept constituțional român, editat de Alex. Th. Doicescu, București (f.a.).
104. *Negulescu, P.,* Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 27 februarie 1938, București, 1939.
105. *Nemo, Ph.,* Histoire des idées politiques aux temps moderne et contemporains, PUF, Paris, 2002.
106. *Norton, Ph.,* National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, 1996.
107. Noua Constituție a României, Institutul Social Român, București, 1922.
108. *Obsorne, D.,* Laboratories of Democracy, Harvard Business School Press, Boston, 1990.

109. *Ostrogorski, M.,* La démocratie et les partis politiques, Calman Levi, Paris, 1912.

110. *Pactet, P.,* Institutions politiques. Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1999.

111. *Papacostea, Ş.,* Românii în secolul al XIII-lea. Între cruciată şi imperiul mongol, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993.

112. *Pîrvulescu, C.,* Politici şi instituţii politice, Ed. Trei, Bucureşti, 2002.

113. *Popa, N.,* Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

114. *Popa, N., Dogaru, I., Dănişor, Gh., Dănişor, D.C.,* Filosofia dreptului. Marile curente, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002.

115. *Popescu, C.L.,* Autonomia locală şi integrarea europeană, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999.

116. *Popescu, S.,* Statul de drept în dezbaterile contemporane, Ed. Academiei, Bucureşti, 1998.

117. *Popescu, S.,* Teoria generală a dreptului, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

118. *Portelli, H.,* Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999.

119. Preda, M., Parlamentul României, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

120. *Prelot, M.,* Boulouis, J., Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1989.

121. *Quermonne, J.L.,* Le gouvernement de la France sous la Veme Republique, Dalloz, Paris, 1983.

122. *Quermonne, J.L.,* Les régimes politiques occidentaux, Éd. Seuil, Paris, 1994.

123. *Quermonne, J.L.,* Le système politique de l'Union Européene, Montchrestien, Paris, 1994.

124. *Rarincescu, C.G.,* Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1940.

125. *Rouvier, C.,* Sociologie politique, Litec, Paris, 1998.

126. *Russell, B.,* Histoire des idées au XIXeme siecle, Gallimard, Paris, 1938.

127. *Sartori, G.,* The Theory of Democracy Revised, Chatam House Publishers, New Jersey, 1987.

128. *Schwartzenberg, R.G.,* Sociologie politique, Montchrestien, Paris, 1998.

129. *Stambulescu, I.,* Principii de drept constituţional, Bucureşti, 1924.

130. *Stere, C.G.,* Introducere în studiul dreptului constituţional, Ed. Dacia, Iaşi, 1903.

131. Sueur, Ph., Histoire du droit français. XVeme – XVIIIeme siecle, PUF, Paris, 1989.

132. Tănăsescu, S.E., Principiul egalităţii în dreptul românesc, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999.

133. Fr. Terré, Introduction générale au droit, Dalloz, Paris, 1991.

134. P.C. Timbal, A. Castaldo, Histoire des institutions publiques et des faits sociaux, Dalloz, Paris, 1995.

135. *Touchard, J.,* Histoire des idées politiques, vol. I-II, PUF, Paris, 1975.

136. *Tourard, H.,* L'internationalisation des constitutions nationales, LGDJ, Paris, 2000.

137. *Tribe, L.,* American Constitutional Law, Mineola, New York, 1989.

138. *Tricot, B., Hadas-Lebel, R.,* Les institutions politiques françaises, Dalloz, Paris, 1985.

139. *Troper, M.,* La séparation des pouvoires et l'histoire constitutionnele française, LGDJ, Paris, 1980.

140. *Vedel, G.,* Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1949, reeditat Sirey, Paris, 1984.

141. *Voicu, M.,* Protecția europeană a drepturilor omului, Ed. Lumina Lex, București, 2001.

142. *Vrabie, G.,* Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. Cugetarea, Iași, 1999.

143. *Vrabie, G.,* Organizarea politico-etatică a României, Ed. Cugetarea, Iași, 1999.

144. *Willetts, P.* (ed.), Pressure Groups in the Global System, Frances Pinter, New York, 1982.

Practică jurisdicțională în materie de contencios constituțional

1. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1992-1993, Monitorul Oficial, București, 1994.

2. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1994, Monitorul Oficial, București, 1995.

3. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1995, Monitorul Oficial, București, 1996.

4. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1996, Monitorul Oficial, București, 1997.

5. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1997, Monitorul Oficial, București, 1998.

6. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1998, Monitorul Oficial, București, 1999.

7. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 1999, Monitorul Oficial, București, 2000.

8. Curtea constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2000, Monitorul Oficial, București, 2001.

9. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2001, Monitorul Oficial, București, 2002.

10. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2002, Monitorul Oficial, București, 2004.

11. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2003, Monitorul Oficial, București, 2005.

12. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2004, Monitorul Oficial, București, 2005.

13. Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri, 2005, Monitorul Oficial, București, 2006.

14. Curtea Constituțională, Decizii de constatare a neconstituționalității 1992-1998, Ed. Militară, București, 1999.

15. Jurisprudența Curții Constituționale 1992-1996, Monitorul Oficial, București, 1997.

16. Jurisprudența Curții Constituționale 1992 – 1.X.1997, Curtea Constituțională, București, 1997.

17. Curtea Constituțională, Decizii de constatare a neconstituționalității 1992-1998, vol. I-III, Ed. CH. Beck, București, 2007.

18. Jurisprudența Curții Constituționale 1 ianuarie – 30 iunie 1997, Curtea Constituțională, București, 1997.

19. Jurisprudența Curții Constituționale 1 ianuarie – 30 iunie 1998, Monitorul Oficial, București, 1998.

20. Jurisprudența Curții Constituționale, 1999, Curtea Constituțională a României, București, 2001.

21. Jurisprudența Curții Constituționale, 2000, Ed. All Beck, București, 2002.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Index

Avocatul poporului 686
- atribuţii 688
- numire 689

Bicameralismul 693

Caracterele statului român 632 şi urm.
- stat naţional 632
- caracter unitar 633
- stat indivizibil 633
- stat suveran şi independent 634
- stat democratic 641
- stat social 642

Cetăţenia română 655 şi urm.
- noţiune 655
- dobândire 660
- încetare 662
- dovada 663

Comisii parlamentare 725
- natură juridică 725
- organizare 728
- permanente 730
- speciale 733
- de anchetă 734
- de mediere 735

Constituţie 165
- noţiune 165
- scrisă 182
- cutumiară 177
- adoptare. Situaţii 191 şi urm.
- revizuire 201 şi urm., 620
- a Cărvunarilor 533
- din 1866 565
- din 1923 576
- din 1938 585
- din 1948 602
- din 1952 604
- din 1965 605

Curtea Constituţională 847
- organizare 851
- competenţă 857
- soluţionarea excepţiei de neconstituţionalitate 864
- actele Curţii 875

Declaraţiile de drepturi 211 şi urm.
Control al constituţionalităţii legilor 218
- al tratatelor 862
- al regulamentelor Parlamentului 863

Democraţia 359 şi urm.
Drept
- origine 5 şi urm.
- definiţie 15 şi urm.
- izvoare 23
- drepturi social-istorice şi culturale 675
- drepturi politice 678
- social-politice 680
- drepturi-garanţii 682
- de vot 366

Drepturi şi libertăţi publice 233
- clasificare 235
- garanţii constituţionale 238

Funcţiile statului 150 şi urm.
- clasificare 152

Grupuri de presiune 419

Instituţie juridică 20
Instituţie politică 33 şi urm.
- apariţie 36, 37
- accepţiuni 44, 45

Îndatoriri fundamentale 683 şi urm.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ombudsman 238

Partide politice
– rădăcini istorice 398
– concept 403
– partidul unic 409
– bipartidism 411
– pluripartidism 412
– strucutură internă 414
Parlamentul României 713
– funcționare 736
– convocare de drept 642
– funcții 748
Președintele României
– alegere 825
– răspundere politică și penală 832
– atribuții 836
– actele Președintelui 839
– suspendare din funcție 777
– punere sub acuzare 777
– imunitate 831

Raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern 664

Regim constituțional 163 și urm.
Regim politic 423
– clasificare 437
Regulamentele organice 554
Reprezentarea minorităților și a grupurilor de interese speciale 374

Sindicate 417
Stat federal 143 și urm.
Sistem constituțional 449
Sistemul politic
– britanic 469
– al Italiei 485
– al R.F.G. 493
– al S.U.A. 503
– al Republicii Franceze 522
Societate civilă 376 și urm.
Stat de drept 638
Subiecte de drept 22
Succesiunea ereditară 244

Vot universal 368

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sommaire

Première partie. Théorie générale des institutions politiques 1

Titre I. Le droit et l'État dans le système du pouvoir 3

Chapitre I. Notions générales sur le droit 3
§1. L'origine et les facteurs de configuration du droit 3
§2. La définition du droit 15
§3. Le concept de l'institution juridique 20
§4. Le rôle du droit 21
§5. Les sujets de droit 22
§6. Les sources du droit 23
§7. La distinction entre le droit naturel et le droit positif 23
§8. La distinction entre le droit publique et le droit privé 25
§9. Le droit objectif et le droit subjectif 27
§10. Le droit constitutionnel comme un embranchement du droit publique 28
10.1. L'object, les sources et les sujets du droit constitutionel 28

Chapitre II. L'origine et les traits généraux des institutions politiques 33

Chapitre III. Le concept de l'État et le processus de la formation des États modernes dans l'espace européen 51
§1. Le concept d'État 51
§2. Le processus de la formation des États modernes 61
§3. La définition de l'État 77
§4. L'analyse politologique de l'État 91
§5. L'analyse sociologique de l'État 92
§6. L'analyse juridique de l'État 96

Chapitre IV. Les éléments constitutifs de l'État 98
§1. Le territoire 99
§2. La population 104
§3. Le pouvoir politique souverain 112

Chapitre V. La forme de l'État: la structure d'État, la forme de gouvernement 120
§1. Le concept de la forme d'État 120
§2. La structure d'État 121
§3. L'État unitaire 121
3.1. La déconcentration 124
3.2. La déconcentration des services publiques 126

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

3.3. La descentralisation 126
3.4. L'autonomie administrative locale 128
§4. L'État unitaire complexe 136
4.1. L' Union incorporée 137
4.2. Le régionalisme 138
4.3. Le régionalisme politique 138
§5. L'État composé 140
5.1. Les unions des Etats 141
5.2. Les confédérations des Etats 142
§6. L'État fédéral 143
§7. L'organisation des compétences dans l'État fédéral 144
7.1. Le principe de l'autonomie 144
7.2. Le principe de la participation 145
§8. L'évolution et la transformation du fédéralisme 145
§9. La forme de gouvernement 146

Chapitre VI. Le rôle et les fonctions de l'État 149
§1. Le concept d'intérêts généraux 149
§2. Critères de délimitation des fonctions de l'État 150
§3. La classification des fonctions de l'État 152
§4. Attributions essentieles de l'État 158
4.1. Le monopole de la défense et de la contrainte sociale (l'armée et la police) 158
4.2. La création et le maintien du cadre juridique 159
4.3. La conduite des relations internationales 160
4.4. L'emission de la monnaie nationale 160
§5. Attributions accesoires de l'État 160
§6. Le développement du rôle de l'État dans l'époque contemporaine 160

Titre II. La théorie de la Constitution 163

Chapitre I. Notions générales sur la Constitution 163
§1. La notion de régime constitutionnel 163
§2. La notion de constitution 165
§3. L'origine et les traits de la constitution coutumiaire 177
§4. L'origine et les traits de la constitution écrite 182
§5. La rapport entre la constitution écrite et la coutume constitutionnelle 184
§6. La distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués 187

Chapitre II. L'adoption et la revision de la Constitution 191
§1. Les situations dans lesquelles on adopte une nouvelle Constitution 191
§2. Le caractère et la légitimité constitutionnelle des coups d'État et des révolutions sociales 192

§3. L'organisme compétent d'adopter la Constitution 198
§4. La classification des constitutions après leur manière d'adoption 200
§5. La revision de la Constitution 201
§6. La distinction entre la Constitution flexible (permisive) et la Constitution rigide 202
§7. La revision implicite et la fausse revision 203
§8. La procédure de revision 205

Chapitre III. Le contenu de la Constitution 208
§1. La diversité de l'État et similitudes constitutionnelles 208
§2. Le caractère et l'object de disposition des normes constitutionnelles 209
§3. Principes et normes constitutionnelles qui jouent un rôle décisif dans la réalisation et le fonctionnement des organismes de gouvernement et aussi dans la détérmination de la forme de l'État 210
§4. Déclarations des droits 211
§5. Le contenu des Déclarations des droits 212
§6. Dispositions constitutionnelles qui n'ont pas une liaison directe avec l'organisation et l'exercice des pouvoirs 215

Chapitre IV. Le contrôle de la constitutionnalité des lois 217
§1. La suprématie de la Constitution 217
§2. La notion de contrôle de la constitutionnalité des lois 218
§3. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par un organisme politique 219
§4. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par un organisme politique-jurisdictionnel 221
§5. Le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé à la suite d'une exception de nonconstitutionnalité soulevée devant une instance judiciaire à l'occasion d'un jugement d'une cause 223

Titre III. Les droits et les devoirs (les obligations) fondamentales des citoyens 227

Chapitre I. Les droits et les libertés publiques 227
§1. L'évolution de la problématique des droits de l'homme 227
§2. Les fondements politiques et juridiques des droits et des libertés publiques 230
§3. La notion de droits et libertés publiques 233
§4. La classification des droits et des libertés publiques 235
§5. La notion d'obligations fondamentales des citoyens 236

Chapitre II. Les garanties constitutionnelles des droits et des libertés publiques 238
§1. Formes de la garantie des droits et des libertés publiques 238
§2. L'institution de l'Ombudsman 238

Titre IV. L'organisation et l'interférence (la collaboration) des pouvoirs 243

Chapitre I. Le mode l'organisation et de fonctionnement des structures de gouvernement 243

§1. Le mode de désignation des structures par lesquelles on exerce le gouvernement 243
§2. La succession héréditaire 244
§3. La cooptation ou l'association 247
§4. L'élection 247
§5. Différents modèles d'institutions qui gouvernent 250
§6. La structure de l'organe exécutif 252
§7. La structure de l'organe législatif 254
§8. L'organisation interne du Parlement 256
§9. Le statut des parlementaires 257
§10. Principes de l'organisation de l'activité des instances judiciaires 259

Chapitre II. Le principe de la séparation des pouvoirs 261

§1. L'origine de la théorie de la séparation des pouvoirs 261
§2. La confirmation du principe de la séparation des trois pouvoirs dans l'oeuvre du Montesquieu 271
§3. La séparation des pouvoirs dans la conception d'Immanuel Kant ... 275
§4. La souveraineté du peuple et la séparation des pouvoirs dans la conception du Jean-Jacques Rousseau 277
§5. La confirmation institutionnelle du principe de la séparation des trois pouvoirs 279
§6. L'évolution de la théorie de la séparation des pouvoirs 283

Chapitre III. Les mécanismes principaux d'interférence (de collaboration) des structures de gouvernement 289

§1. La notion des mécanismes d'interférence des structures de gouvernement 289
§2. Modalités d'action du pouvoir exécutif sur le Parlement 291
2.1. La désignation des membres du Parlament par le Pouvoir exécutif 291
2.2. L'invention du Pouvoir exécutif dans l'organisation interne de l'activité des Chambres législatives 292
2.3. L'implication directe du Pouvoir exécutif dans l'activité législative du Parlement 293
2.4. Les prerogatives du pouvoir exécutif concernant la finalisation du procès législatif 295
2.5. La délégation législative 279
2.6. La dissolution du Parlement 300
§3. Modalités d'action du Parlement sur l'exécutif 301
3.1. L'intervention du Parlement dans la formation de l'Executif et dans la désignation des hautes dignitaires du pouvoir exécutif 301

3.2. L'intervention du Parlement dans l'activité de l'Executif 302
3.3. L'intervention du Parlement sur l'existence des certaines autorités exécutives 306
§4. Cathégories typologiques de structures de gouvernement 308
4.1. Le régime de la confusion des pouvoirs 308
4.2. Le régime de la séparation rigide des pouvoir (le régime présidentiel) 310
4.3. Le régime de la séparation ou de la collaboration des pouvoirs (le régime parlementaire) 312
4.4. Le régime semi-présidentiel 316

Titre V. L'accès au pouvoir 317

Chapitre I. La souveraineté du peuple 317
§1. Délimitations conceptuelles 317
§2. Le rapport entre le pouvoir politique et le pouvoir d'État 325
§3. Les traits généraux du pouvoir politique et du pouvoir d'État 327
§4. Le rôle et les fonctions du pouvoir d'État 329
§5. Le rapport entre liberté et autorité 331
§6. La répartition du pouvoir entre la majorité parlementaire et l'opposition 340
§7. Les principales théories sur la souveraineté 343
§8. Précurseurs du principe de la souveraineté du peuple 349
§9. La transposition au niveau constitutionnel du principe de la souveraineté du peuple 355

Chapitre II. La participation des citoyens à l'exercice du pouvoir politique (le système électoral) 359
§1. L'essence de la démocratie – la participation du peuple au gouvernement 359
§2. Le droit de vote 366
§3. Le suffrage censitaire 366
§4. Le suffrage intellectuel 367
§5. L'exclusion du vote des certaines catégories des citoyens 368
§6. Le vote universel 368
6.1. L'exercice du droit de souffrage universel 369
6.2. La procédure des élections 369
§7. Les systèmes électorals (les modes de scrutin) 372
§8. Le scrutin majoritaire 372
§9. La représentation proportionnelle 373
§10. La représentation des minorités et des groupes d'intérêts spéciaux 374

Chapitre III. Formes de l'organisation politique du peuple: des partis politiques; des associations et des organisations syndicales; des groupes de pression 376
§1. Le concept de societé civile 376

BCU LIBRARY

§2. Racines historiques des partis politiques 398
§3. Le concept de parti politique 403
§4. Le système mono- et pluriparti 409
§5. Le système du parti unique 409
§6. Le système biparti 411
§7. Le pluriparti 412
§8. Le pluriparti dans lequel les partis politiques gravitent autour d'un parti dominant 413
§9. La structure interne des partis politiques 414
9.1. Partis avec une organisation stricte 414
9.2. Partis sans organisation stricte 415
§10. Le fondement social des partis politiques 415
10.1. Partis de cadre 416
10.2. Partis de masse 416
§11. Les syndicats 417
§12. Les groupes de pression 419

Titre VI. Régimes politiques contemporains 423

Chapitre I. L'analyse typologique et la classification des régimes politiques contemporains 423
§1. Le concept de régime politique 423
§2. La classification des régimes politiques dans la pensée et dans la pratique politique de l'antiquité européenne 427
§3. La classification des régimes politiques dans la doctrine constitutionnelle du XVIII-ème siècle 432
§4. La classification des régimes politiques dans les Principautés Roumaines: la Valachie et la Moldavie 434
§5. La classification des régimes politiques dans l'époque contemporaine 437
§6. Les régimes politiques pluralistes 439
§7. Les régimes politiques dictatoriales ou totalitaires 443
§8. Caractéristiques des régimes totalitaires 444
§9. Les régimes politiques communistes 445
§10. Caractéristiques des régimes politiques communistes 446
§11. Régimes politiques autoritaires (personnels) 446
§12. Régimes politiques mixtes 447

Chapitre II. Le cadre général du système constitutionnel occidental contemporain 449
§1. Le concept de système constitutionnel 449
§2. La diversité des systèmes constitutionnels contemporains et leur critères de classification 451
§3. Fondements du système constitutionnel occidental contemporain 453
3.1. La conception occidentelle sur „l'homme citoyen" 455
3.2. Le principe de la légalité 458

3.3. La conception occidentelle sur la liberté 459
3.4. La démocratie et le pluralisme politique 462
3.5. La séparation des pouvoirs et l'équilibre entre les structures de gouvernation 465
3.6. Les influences du christianisme sur les régimes politiques contemporaines 466
§4. Tendances actuelles dans l'évolution des systèmes politiques contemporains 467

Chapitre III. Le système politique du Royaume Uni de la Grande Bretagne et de l'Irlande de Nord 469
§1. Quelques traits généraux de la formation du système politique britannique 469
§2. Les caractéristiques de la Constitution de la Grande Bretagne 471
§3. Les partis politiques 472
§4. L'organisation et le fonctionnement du Parlement 473
4.1. L'organisation et le functionnement de la Chambre des Lords... 474
4.2. L'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Communes..... 478
4.3. Les fonctions de la Chambre des Communes..... 479
4.4. Le statut des parlementaires 482
§5. Le Roi 482
§6. Le Gouvernement 483
§7. La réforme du système constitutionnel britannique 484

Chapitre IV. Le systéme politique de l'Italie 485
§1. Les prémisses politiques de la Constitution de 1947 485
§2. Le système de partis 487
§3. Le Parlement 488
§4. Le Président de la République 490
§5. Le Gouvernement 491
§6. Le contrôle parlementaire 491
§7. La Cour Constitutionnelle 492

Chapitre V. Le système politique de l'Allemagne 493
§1. Le contexte politique et historique de la formation du système constitutionnel 493
§2. L'organisation fédérative de l'État 495
§3. Le système de partis politiques 496
§4. L'organisation du Parlement 496
§5. Le statut des parlementaires 497
§6. La procédure législative 497
§7. Le contrôle parlementaire 498
§8. Le Président de la République 499
§9. Le Gouvernement 500
§10. Le Tribunal Constitutionnel Fédéral 501

Chapitre VI. Le système politique des États-Unis 503
§1. L'origine du système constitutionnel américain 503
§2. Le caractère fédéral de l'organisation de l'État 504
§3. L'autonomie constitutionnelle 506
§4. L'initiative populaire 506
§5. La décentralisation administrative 507
§6. Les partis politiques 508
§7. Les pouvoirs constitutionnels 509
§8. Le Congrès 510
§9. Les fonctions du Congrès 513
§10. La fonction législative du Congrès 513
§11. La procédure législative 514
§12. La détermination des taxes et des impôts (prérogatives fiscales) 516
§13. La représentation des citoyens 516
§14. La surveillance de l'Administration 516
§15. L'approbation ou le refus des certaines nomination et aussi des traités internationales 517
§16. Le Président des États-Unis 517
§17. Les fonctions du Président des États-Unis 519
§18. La Cour Suprême de Justice 521

Chapitre VII. Le sistème politique de la République Française 522
§1. Les caractéristiques générales de la Constitution de 4 octobre 1958 522
§2. Le régime politique 524
§3. Le système des partis politiques 525
§4. Le Président de la République 527
4.1. Les compétences personnelles 528
4.2. Les atribution de décision 529
4.3. Le droit de veto 530
§5. Le Gouvernement 530
§6. Le cadre constitutionnel regardant le rôle du Parlement 531
§7. La constitution et l'organisation du Parlement 532
§8. Le statut des parlementaires 533
§9. La procédure législative 534
§10. Le contrôle parlementaire 535
§11. Le Conseil Constitutionnel 536

Deuxième partie. Le système constitutionnel roumain 539

Titre I. Le développement constitutionnel de l'État roumain 541

Chapitre I. Unité et progrès dans le développement constitutionnel de l'État roumain 541
Section I. Les racines et l'origine de l'organisation constitutionnelle des Principautés Roumaines 542

Section II. Le caractère de l'évolution constitutionnelle roumaine 544
Section III. Le concept et le contenu des cycles constitutionnels 546
Section IV. Le développement constitutionnel des Principautés Roumaines dans la deuxième moitié du XVIIIème siècle. Réformes et projets constitutionnels 550
Section V. La Constitution des „Charbonniers" 553
Section VI. Les Réglements Organiques 554
Section VII. Réformes et projets constitutionnels dans l'année révolutionnaire 1848 558
§1. Programmes révolutionnaires et projets de Constitution 559
§2. L'Acte constitutionnel de Islaz (9-21 juin 1848) 559
§3. Le programme des revendications nationales présenté à l'Assemblée populaire de Blaj (2-14 mai 1848) 559
Section VIII. La Convention de Paris (7 août 1858) 560

Chapitre II. La monarchie constitutionnelle (parlementaire) 1866-1938. Les Constitutions démocratiques 564
Section I. Considérations préliminaires 564
Section II. La Constitution de 1866 565
Section III. Le caractère plébiscitaire et constituant des Décision d'union des provinces historiques roumaines avec la Roumanie et leur ratification par l'État roumain. Le problème constitutionnel après la Grande Union 573
Section IV. L'élaboration de la Constitution de 1923 576
§1. Anteprojets constitutionnels 576
§2. La votation et la promulgation de la Constitution 580
§3. Les principes et le contenu de la Constitution 580

Chapitre III. Le développement constitutionnel de la Roumanie entre 1938-1944 584
Section I. Considérations préliminaires 584
Section II. La Constitution de 27 février 1938 585
§1. Le contexte social et politique de l'adoption de la Constitution 585
§2. Les principes de la Constitution de 1938 588
Section III. Les actes constitutionnels de septembre 1940 589

Chapitre IV. L'organisation constitutionnelle de la Roumanie après l'éloignement du gouvernement autoritaire du Maréchal Ion Antonescu jusqu'à l'abdication forcée du Roi Mihai I 593
Section I. Le problème constitutionnel après 23 Août 1944 593
Section II. La détérioration des principes de la démocratie parlementaire et des mécanismes constitutionnels remises en vigueur à 23 Août 1944 598

Chapitre V. Le système constitutionnel socialiste. Les Constitutions de 1948, 1952 et 1965 601
Section I. Traits du système constitutionnel socialiste 601

Section II. La Constitution d'avril 1948 602
Section III. La Constitution de 27 septembre 1952 604
Section IV. La Constitution de 21 août 1965 605

Chapitre VI. L'éloignement du cadre institutionnel du régime politique socialiste et la création des institutions de l'État de droit et de la société civile 607

Titre II. Les principes généraux de la Constitution de la Roumaine de 1991 613

Chapitre I. La nécessité d'élaborer une nouvelle Constitution 613
§1. Le contexte national et international de l'adoption de la Constitution de la Roumanie de 1991 613
§2. Les étapes de l'élaboration et de l'adoption de la Constitution de la Roumanie 616
§3. Les réalités nationales et internationales reflétées dans la Constitution de 1991 618
§4. La révision de la Constitution de la Roumanie 620

Chapitre II. Les principes reflétés dans la Constitution de 1991 624
§1. Le concept de principe constitutionnel. Le rapport entre les principes constitutionnels et les principes fondamentaux du droit 624
§2. Le rapport entre politique et droit dans la formation des principes constitutionnels 627

Chapitre III. Les caractères et les attributs de l'État roumain 630
§1. Les caractères de l'État roumain 630
1.1. Etat national 632
1.2. Le caractère unitaire 633
1.3. Etat indivisible 633
1.4. Etat souverain et independent 634
§2. La forme de gouvernement 635
§3. Attributs et valeurs suprèmes de l'État roumain 637
3.1. Etat de droit 638
3.2. Etat démocratique 641
3.3. Etat social 642
3.4. L'homme – citoyen (zoon politicon) 643
§4. Le pouvoir souverain du peuple 644
§5. Le caractère du territoire 645

Chapitre IV. Les rapports État-citoyen 647
§1. L'unité du peuple roumain 647
§2. Roumanie – le pays commun des tous ses citoyens 650
§3. L'égalité entre les citoyens et les critères nondiscriminatoires 651
§4. Le droit à l'identité 652
§5. L'État roumain et la diaspora roumaine 652

§6. Le pluralisme – garantie de la démocratie constitutionnelle 653

Chapitre V. La citoyenneté roumaine 655
§1. La notion de citoyenneté 655
§2. La nature juridique de la citoyenneté 658
§3. Les principes généraux de la citoyenneté roumaine 659
§4. L'acquisition de la citoyenneté roumaine 660
§5. La perte de la citoyenneté roumaine 662
5.1. Le retrait de citoyenneté 662
5.2. L'approbation de la renonciation á la citoyenneté 662
§6. La preuve de la citoyenneté roumaine 663

Chapitre VI. Les rapports entre le droit international et le droit interne 664

Titre III. Le statut constitutionnel des citoyens roumains 669

Chapitre I. Les droits, les libertés et les obligations fondamentaux des citoyens roumains 669
§1. Traditions constitutionnelles de l'institution des droit et des libertés civiques 669
§2. La restriction de l'exercice des droits et des libertés civiques 671
§3. Principes communs à tous les droits et les obligations fondamentaux 672
§4. La classification des droits et des libertés fondamentaux 674
4.1. Les droits socio-economiques et culturels 675
4.2. Les droits politiques 678
4.3. Les droits socio-politiques 680
4.4. Les inviolabilités 682
4.5. Les droits-garanties 682
§5. La notion des obligations fondamentales 683

Chapitre II. L'Avocat du peuple 686

Titre IV. Les organismes de souveraineté nationale 691

Chapitre I. Le Parlement de la Roumanie 691
Section I. Racines de la tradition parlementaire roumaine 691
Section II. Le bicameralisme 693
Section III. L'élection du Parlement de la Roumanie (le système électoral) 695
§1. Les caractéristiques du vote 695
§2. La détermination du nombre des mandats 696
§3. Les listes électorales et les cartes d'électeur 699
§4. Les sections de votation 701
§5. Les bureaux électorals 701
§6. Les candidatures 706
§7. Les bulletins de vote et les emblèmes électorales 708
§8. La campagne électorale 709

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§9. La détermination des résultats obtenus dans les élections 710
§10. Élections partielles 712
Section IV. L'organisation du Parlement de la Roumanie 713
§1. L'introduction 713
§2. La validation des mandats de député et de sénateur 713
§3. La configuration politique de la Chambre des Députés et du Sénat 715
§4. L'élection des Bureaux permanents 719
§5. Les commissions parlementaires 724
5.1. La nature juridique des commissions parlementaires 725
5.2. L'organisation des commissions parlementaires 728
5.3. Les commissions permanentes 730
5.4. Les commissions spéciales 733
5.5. Les commissions d'enquête 734
5.6. Les commissions de mediation 735
Section V. Le fonctionnement du Parlement 736
§1. La législature du Parlement 736
§2. Les sessions de la Chambre des Députés et du Sénat 739
2.1. Les sessions ordinaires 739
2.2. La session extraordinaire 740
2.3. La convocation de droit du Parlement 742
§3. Les séances de la Chambre des Députés et du Sénat 743
Section VI. Les fonctions du Parlement de la Roumanie 748
§1. Considérations générales sur les fonctions du Parlement 748
§2. La fonction législative 751
2.1. Le domaine de la loi 751
2.2. Les étapes de la procedure législative 754
2.3. L'initiative législative 754
2.4. L'examination dans les commissions permanentes 757
2.5. Le débat dans le plénum de chaque Chambre 758
2.6. La procédure de vote 760
2.7. La médiation 761
2.8. La promulgation de la loi 762
§3. La fonction d'information 763
§4. La fonction de contrôle parlementaire 766
4.1. Considérations générales 766
4.2. Le contrôle exercé par l'approbation du Parlement sur certaines actes de l'Executif 769
4.3. Accorder et retirer la confiance du Gouvernement 770
4.4. Les questions et les interpellations 771
4.5. Les motions 773
4.6. Les enquêtes parlementaires 774
4.7. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement à sa propre initiative 774
4.8. La suspension du Président de la Roumanie 777

BCU Cluj / Central University Library

4.9. La mise en accusation du Président de la Rouma 777
4.10. La sollicitation de la poursuite pénale des membres du Gouvernement 777
§5. La fonction de désignation par confirmation dans une dignité, élection ou nomination des certaines autorités publiques 779
Section VII. Les actes du Parlement..... 780
§1. Considérations générales. Catégories d'actes 780
§2. Le concept de loi. Catégories de lois 783
§3. Le concept de décision. Catégories de décisions 789
§4. Le concept de motion. Catégories de motions 790
§5. Les actes politiques du Parlement..... 793
Section VIII. Le statut des députés et des sénateurs..... 793
§1. La nature juridique du mandat parlementaire 793
§2. La durée du mandat parlementaire..... 798
§3. La protéction constitutionnelle et réglementaire du mandat parlementaire 800
3.1. Les incompatibilités 801
3.2. L'immunité parlementaire 808
3.3. L'indemnisation 816
§4. La responsabilité disciplinaire 816

Chapitre II. Le Président de la Roumanie 819
§1. La place de l'institution présidentielle dans l'équilibre des pouvoirs dans l'État..... 819
§2. L'élection du Président de la Roumanie..... 825
§3. La durée du mandat..... 829
§4. L'incompatibilité de la fonction présidentielle avec n'importe quelle fonction publique ou privée 830
§5. Le régime des immunités présidentielles 831
§6. La responsabilité politique et pénale du Président de la Roumanie.....832
§7. Les attributions du Président de la Roumanie..... 836
7.1. Attributions pour l'exercice desquelles le President „coopère" avec des autres autorités publiques 837
7.2. Attributions pour l'exercice desquelles le President ne sollicite pas „le concours" d'autres autorités publiques 838
§8. Les actes du Président de la Roumanie..... 839

Chapitre III. Le pouvoir judiciaire 841
§1. Généralités 841
§2. Le concept de justice..... 842
§3. Les formes de jurisdiction..... 842
§4. Les principes généraux d'accomplissement de l'activité jurisdictionnelle 843
§5. Le système des organes judiciaires 844

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titre V. L'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle 847

Chapitre I. La place et le rôle de la Cour Constitutionnelle 847

Chapitre II. L'organisation de la Cour Constitutionnelle 851

Chapitre III. Le statut des juges de la Cour Constitutionnelle 854

Chapitre IV. La compétence de la Cour Constitutionnelle 857

§1. Le contrôle de la constitutionnalité des lois avant la promulgation (le contrôle antérieur) 858

§2. Le contrôle de la constitutionnalité des traits et des autres accords internationals 862

§3. Le contrôle de la constitutionnalité des réglements du Parlement 863

§4. La solution de l'exception de nonconstitutionnalité (le contrôle postérieur) 864

§5. La solution des conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques 868

§6. Le respect de la procédure pour l'élection du Président de la Roumanie 871

§7. Le jugement des contestations qui ont comme objet la constitutionnalité d'un parti politique 872

§8. L'émission de l'avis pour la révocation de sa fonction du Président de la Romanie 872

§9. La constatation de l'existence des circonstances qui justifient l'intérim dans l'exercice de la fonction de Président de la Roumanie 873

§10. La compétence de la Cour Constitutionnelle en ce qui concerne la révision de la Constitution 873

§11. Autres attributions de la Cour Constitutionnelle 874

Chapitre V. Les actes de la Cour Constitutionnelle 875

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Contents

Part I. The general theory of the political institutions 1

Title I. Law and State in the system of power 3

Chapter I. General notions about law 3
§1. The origin and configurations factors of law 3
§2. The definition of law 15
§3. The concept of juridical institution 20
§4. The role of law 21
§5. The subjects of law 22
§6. The sources of law 23
§7. The distinction between natural law and positive law 23
§8. The distinction between public law and private law 25
§9. The objective law and subjective law 27
§10. The constitutional law as a branch of public law 28
10.1. The subject and the sources of the constitutional law 28

Chapter II. Political institutions origin and general characteristics 33

Chapter III. State concept and the forming process of modern states in the European space 51
§1. The concept of state 51
§2. The forming process of modern states 61
§3. The state definition 77
§4. Political analysis of state 91
§5. Sociological analysis of state 92
§6. Legal analysis of state 96

Chapter IV. Constituent elements of state 98
§1. Territory 99
§2. Population 104
§3. Sovereign political power 112

Chapter V. Type of state: state structure, type of government 120
§1. The concept of the type of state 120
§2. The state structure 121
§3. The unitary state 121
3.1. The disbendation 124
3.2. The disbendation of the public services 126
3.3. The descentralization 126
3.4. The local administrative autonomy 128

BCU Cluj / Central University Library

§4. The complex unitary state 136
1.1. Incorporated union 137
1.2. The regionalism 138
1.3. The political regionalism 138
§5. The composite state 140
5.1. Unions of states 141
5.2. Confederations of states 142
§6. The federal state 143
§7. The organisation of powers in the federal state 144
7.1. The autonomy principle 144
7.2. The participation principle 145
§8. Development and change of federalism 145
§9. Type of government 146

Chapter VI. Role and functions of state 149
§1. The concept of general interests 149
§2. Criteria of delimitation between state functions 150
§3. Classification of state functions 152
§4. The basic duties of the state 158
4.1. The monopoly of defense and of the social coercion (the army and the police) 158
4.2. The creation and the maintainance of the law 159
4.3. The leadership of the international relations 160
4.4. The emition of the national currency 160
§5. Accessory duties of the state 160
§6. Expansion of the role of state in the contemporany times 160

Title II. Theory of Constitution 163

Chapter I. General nations about Constitution 163
§1. The notion of constitutional regime 163
§2. The notion of constitution 165
§3. The origin and characteristics of the customary law 145 constitution 177
§4. The origins and characteristics of the written constitution 182
§5. The relation between written constitution and constitutional customary law 184
§6. The distinction between constituent power and instituted powers ... 187

Chapter II. Passing and revision of Constitution 191
§1. The cases when a new Constitution is passed 191
§2. The character and constitutional legitimity of the coup d'etats and social revolutions 192
§3. The body qualified to pass the Constitution 198
§4. Classification of the constitutions according to the way they are passed 200
§5. The revision of the Constitution 201

§6. The distinction between the flexible Constitution and the rigid Constitution 202
§7. The implicit revision and the false revision 203
§8. The revision procedure 205

Chapter III. Contents of the Constitution 208
§1. Statal diversity and constitutional similarities 208
§2. The character and regulation object of constitutional norms 209
§3. Constitutional principles and norms having a determining role in establishing and running of the governing bodies, as well as in establishing the type of state 210
§4. Declarations of rights 211
§5. The contents of the Declarations of rights 212
§6. Constitutional provisions having no direct connection with organisation and exercise of powers 215

Chapter IV. Control of law constitutionality 217
§1. The supremacy of Constitution 217
§2. The notion of law constitutionality control 218
§3. Law constitutionality control exercised by a political body 219
§4. Law constitutionality control exercised following raising of an exception during juridical proceedings 221
§5. Law constitutionality control exercised by a political-jurisdictional body 223

Title III. Fundamental rights and duties of citizens 227

Chapter I. Public rights and duties 227
§1. Developments of human rights issue 227
§2. Political and legal foundations of public rights and freedoms 230
§3. The notion of public rights and freedoms 233
§4. Classification of public rights and freedoms 235
§5. The notion of fundamental duties of the citizens 236

Chapter II. Constitutional guaranties of public rights and freedoms 238
§1. Forms of the guarantee of the rights and freedoms 238
§2. The Ombudsman 238

Title IV. Organisation and interference (collaboration) of powers 243

Chapter I. Way of organisation and running of the government structures 243
§1. The way of designation of the structures through which governing is exercised 243
§2. Hereditary succession 244
§3. Co-optation or association 247
§4. Election 247
§5. Different models of governing institutions 250
§6. The structure of the executive body 252

§7. The structure of the legislative body 254
§8. The internal organisation of the Parliament 256
§9. The status of parliamentarians 257
§10. Principles of organisation of courts activities 259

Chapter II. Principle of powers separation 261
§1. The origin of the thru powers separation theory 261
§2. The consecration of the three powers separation principle in Montesquieu's work 271
§3. The separation of power in Immanuel Kant's conception 275
§4. People's sovereignty and powers separation in Jean-Jacques Rousseau's conception 277
§5. Institutional consecration of the three powers separation principle 279
§6. The development of the powers separation theory 283

Chapter III. Main mechanisms of interference (co-operation) of government structures 289
§1. The notion of mechanisms of government structures interference 289
§2. Ways of the executive power's action upon Parliament 291
2.1. The nomination of some Parliament members by the executive power 291
2.2. The intervention of the executive power in the internal organization of the legislative Chambers activity 292
2.3. The direct involvement of the executive power in the legislative activity of the Parliament 293
2.4. The prerogatives of the executive power regarding the ending of the legislative process 295
2.5. The legislative delegation 297
2.6. The dissolution of the Parliament 300
§3. Ways of Parliament's action upon the executive power 301
3.1. The intervention of the Parliament in moulding the executive and in nominateing some high dignitary of the executive power 301
3.2. The intervention of the Parliament in executive's activity 302
3.3. The intervention of the Parliament regarding the existance of some executive authorities 306
§4. Typologic categories of government structures 308
4.1. Confusion of powers regime 308
4.2. The rigid separation of powers regime (the presidential regime) 310
4.3. The supple separation or the colaboration of powers regime (the parliamentary regime) 312
4.4. The semipresidential regime 316

Title V. Access to power 317

Chapter I. Sovereignty of the people 317
§1. Concept delimitation's 317
§2. The relation between the political power and state power 325

§3. General features of the political power and state power 327
§4. The role and functions of the state power 329
§5. The link between liberty and authority 331
§6. The distribution of power between parliamentary majority and opposition 340
§7. The major theories on sovereignty 343
§8. Forerunners of the people's sovereignty principle 349
§9. Transpositions of the people's sovereignty principle at constitutional level 355

Chapter II. Citizen's participation in the exercise of political power (electoral system) 359
§1. The essence of democracy – participation of the people in governing 359
§2. The right of vote 366
§3. The suffrage based on qualification 366
§4. The intellectual suffrage 367
§5. The exclusion from vote of certain categories of citizens 368
§6. The universal suffrage 368
6.1. The exertion of the right to universal vote 369
6.2. Election procedure 369
§7. Electoral systems (ways of poll) 372
§8. The majority poll 372
§9. The proportional representation 373
§10. The representation of the minorities and special interest groups ... 374

Chapter III. Forms of people's political organisation political parties; trade-union associations and organisations; lobbies 376
§1. The civil society concept 376
§2. Historical roots of political parties 398
§3. The concept of political party 403
§4. The mono and plural-parties system 409
§5. The unique party system 409
§6. The two-parties system 411
§7. The plural parties system 412
§8. The plural parties system where political parties revolve around a dominant party 413
§9. The internal structure of the political parties 414
9.1. Parties with a strict organization 414
9.2. Parties without a strict organization 415
§10. The social basis of the political parties 415
10.1. Staff parties 416
10.2. Mass parties 416
§11. The trade-unions 417
§12. The lobbies 419

Title VI. Contemporary political regimes 423

Chapter I. Typologic analysis and the classification of the contemporary political regimes 423
§1. The concept of political regime 423
§2. The classification of the political regimes in the political thought and practice of the European antiquity 427
§3. The classification of the political regimes in the constitutional doctrine of the XVIII-th century 432
§4. The classification of the political regimes in the Romanian Principalities: Wallachia and Moldavia 434
§5. The classification of the political regimes in the contemporary times 437
§6. The pluralistic political regimes 439
§7. Dictatorial or totalitarian political regimes 443
§8. Characteristics of totalitarian regimes 444
§9. Communist political regimes 445
§10. Characteristics of the communist political regimes 446
§11. Authoritative (personal) political regimes 446
§12. Mixed political regimes 447

Chapter II. The general framework of the contemporary Western constitutional system 449
§1 The constitutional system concept 449
§2. The diversity of the contemporary constitutional systems and criteria of their classification of types 451
§3. The foundations of the contemporary Western constitutional system 453
3.1. The occidental conception regarding the „citizen man" 455
3.2. The legality principle 458
3.3. The occidental conception about freedom 459
3.4. The democracy and the political pluralism 462
3.5. The separation of powers and the equilibrium between ruling structures 465
3.6. Influences of christianity about contemporary political regimes 466
§4. Present trends in the development of contemporary political systems 467

Chapter III. The political system of the United Kingdom of The Great Britain and North Ireland 469
§1. Some general features of the British political system formation 469
§2. The characteristics of the Great Britain's Constitution 471
§3. The political parties 472
§4. The organisation and running of the Parliament 473
4.1. The organization and functioning of the House of Lords 474
4.2. The organization and funtioning of the House of Commons 478
4.3. The functions of the House of Commons 479

4.4. The statute of the members of the Parliament 482
§5. The King 482
§6. The Government 483
§7. The reform of the British constitutional system 484

Chapter IV. The political system of Italy 485
§1. The political premises of the 1947 Constitution 485
§2. The system of parties 487
§3. The Parliament 488
§4. The President of the Republic 490
§5. The Government 491
§6. The parliamentary control 491
§7. The Constitutional Court 492

Chapter V. The political system of the federal Republic of Germany 493
§1. The political-historical background of the constitutional system's formation 493
§2. The federate organisation of the State 495
§3. The system of political parties 496
§4. The organisation of the Parliament 496
§5. The status of the parliamentarians 497
§6. The legislative procedure 497
§7. The parliamentary control 498
§8. President of the Republic 499
§9. The Government 500
§10. The Federal Constitutional Court 501

Chapter VI. The political system of the United States of America 503
§1. The origin of the American constitutional system 503
§2. The federal character of the state organisation 504
§3. The constitutional autonomy 506
§4. The people's initiative 506
§5. The administrative decentralisation 507
§6. The political parties 508
§7. The constitutional powers 509
§8. The Congress 510
§9. The functions of the Congress 513
§10. The legislative function of the Congress 513
§11. The legislative procedure 514
§12. Tax levying (fiscal prerogatives) 516
§13. Citizens representation 516
§14. The supervision of the administration 516
§15. Approval or rejection of certain appointments, as well as of international Treaties 517
§16. The President of the Unites States 517
§17. The functions of the President of the United States 519
§18. The Supreme Court of Justice 521

Chapter VII. The political system of the French Republic 522
§1. The general characteristics of the October 4, 1958 Constitution 522
§2. The political regime 524
§3. The system of political parties 525
§4. The President of the Republic 527
4.1. Personal competences 528
4.2. Decision tasks 529
4.3. Veto right 530
§5. The Government 530
§6. The constitutional framework as to the role of Parliament 531
§7. The constitution and organisation of Parliament 532
§8. The status of the parliamentarians 533
§9. The legislative procedure 534
§10. The parliamentary control 535
§11. The Constitutional Council 536

Part II. The Romanian constitutional system 539

Title I. Constitutional development of The Romanian State 541

Chapter I. Unity and progress in The Constitutional development of the Romanian State 541
Section I. The roots and origins of the constitutional organisation of the Romanian Principalities 542
Section II. The character of the Romanian constitutional evolution 544
Section III. The concept and contents of the constitutional cycles 546
Section IV. The constitutional development of the Romanian Principalities in the second half of the XVIII-th century. Political reforms and constitutional drafts 550
Section V. The „Pitmen" Constitution 553
Section VI. Organic Regulations 554
Section VII. Constitutional reforms and drafts in the revolutionary year 1848 558
§1. Revolutionary programs and Constitution drafts 559
§2. The constitutional Act of Islaz (June 9-21, 1848) 559
§3. The Program of national claims brought up before the National Assembly in Blaj (May 2-14, 1848) 559
Section VIII. The Paris Convention (August 7, 1858) 560

Chapter II. The constitutional (parliamentary) Monarchy – 1866-1938. The democratic constitutions 564
Section I. Preliminary considerations 564
Section II. The 1866 Constitution 565
Section III. The plebiscitary and constituent character of the Acts on the union of the Romanian historic provinces with Romania and their ratification by the Romanian State. The constitutional problem after the Great Union 573
Section IV. Drafting of the 1923 Constitution 576

§1. Constitutional preliminary drafts 576
§2. Voting and promulgation of Constitution 580
§3. Principles and content of Constitution 580

Chapter III. The constitutional development of Romania between 1938 and 1944 584
Section I. Preliminary considerations 584
Section II. The Constitution of February 27, 1938 585
§1. The social-political context when Constitution was adopted 585
§2. The principles of the 1938 Constitution 588
Section III. The constitutional Acts of September 1940 589

Chapter IV. The Constitutional organisation of Romania after the dissolution of the authoritarian government of Marshal IonAntonescu, until the abdication by force of King Mihai 593
Section I. The constitutional problem after August 23, 1944 593
Section II. The deterioration of the parliamentary democracy principles and constitutional mechanisms re-enacted on August 23, 1944 598

Chapter V. The socialist constitutional system. Constitutions of 1948, 1952 and 1965 601
Section I. Features of the socialist constitutional system 601
Section II. The Constitution of April 1948 602
Section III. The Constitution of September 27, 1952 604
Section IV. The Constitution of August 21, 1965 605

Chapter VI. Discarding of the institutional framework of the socialist political regime and setting up the institutes of the state of law and of the civil society 607

Title II. General Principles of the 1991 Constitution of Romania 613

Chapter I. The necessity of a New Constitution 613
§1. The national and international context when the Romanian Constitution of 1991 was adopted 613
§2. Stages in working out and adopting the Romanian Constitution 616
§3. National and international realities as reflected by the 1991 Constitution 618
§4. Revision of the Romanian Constitution 620

Chapter II. The Principles Reflected by the 1991 Constitution 624
§1. The concept of constitutional principle. The rapport between the constitutional principles and fundamental principles of law 624
§2. The policy-to-law relation in establishing the constitutional principles 627

Chapter III. The characters and attributes of the Romanian State 630
§1. The characters of the Romanian State 630
1.1. National state 632

1.2. Unitary character 633
1.3. Indivisible state 633
1.4. Sovereign and independent state 634
§2. Form of government 635
§3. Attributes and supreme values of the Romanian State 637
3.1. Rule of law 638
3.2. Democratic state 641
3.3. Social state 642
3.4. Citizen-man (zoon politicon) 643
§4. The sovereign power of the people 644
§5. The character of territory 645

Chapter IV. The State-to-Citizen Relation 647
§1. The unity of the Romanian people 647
§2. Romania – common homeland of all of its citizens 650
§3. The equality of the citizens and non-discriminating criteria 651
§4. The right to identity 652
§5. The Romanian state and Romanian Diaspora 652
§6. Pluralism - a guarantee of constitutional democracy 653

Chapter V. The Romanian citizenship 655
§1. The notion of citizenship 655
§2. The legal nature of citizenship 658
§3. The general principles of the Romanian citizenship 659
§4. The grant of Romanian citizenship 660
§5. Deprivation of the Romanian citizenship 662
5.1. Citizenship withdrawal 662
5.2. The approval of citizenship disclaiming 662
§6. Proof of Romanian citizenship 663

Chapter VI. The relation between international law and national law 664

Title III. The Constitutional Status of the Romanian citizens 669

Chapter I. Fundamental rights, freedoms and duties of Romanian citizens 669
§1. Constitutional traditions of the human rights and freedoms institute 669
§2. Restriction on the exercise of certain rights and freedoms 671
§3. Common principles right and duties 672
§4. Classification of fundamental rights and freedoms 674
4.1. Social-economic and cultural rights 675
4.2. Political rights 678
4.3. Socio-politic rights 680
4.4. Intangibilities 682
4.5. Guaranty rights 682
§5. The concept of fundamental duties 683

Chapter II. The Ombudsman **686**

Title IV. National Sovereignty Authorities **691**

Chapter I. Parliament of Romania **691**
Section 1. Roots of the Romanian Parliamentary Tradition 691
Section 2. Bicameralism 693
Section 3. Election to the Parliament of Romania (electoral system) 695
§1. The characteristics of the vote 695
§2. Settlement of the number of seats 696
§3. Poll lists and voting cards 699
§4. Polling stations 701
§5. Electoral bureaus 701
§6. Nominations for elections 706
§7. Voting papers and electoral symbols 708
§8. Electoral campaign 709
§9. Election results 710
§10. Partial elections 712
Section IV. The organisation of the Parliament 713
§1. Introduction ..... .713
§2. Validation of deputy and senator mandate 713
§3. Political configuration of the Chamber of Deputies and Senate 715
§4. Election of the Standing Bureaus 719
§5. Parliamentary committees 724
5.1. The juridical character of the parliamentary committees 725
5.2. The organization of the parliamentary committees 728
5.3 Permanent committees 730
5.4. Special committees 733
5.5. Committees of inquiry 734
5.6. Committes of mediation 735
Section V. How does the Parliament work 736
§1. Term of office 736
§2. Sessions of the Chamber of Deputies and Senate 739
2.1. Ordinary sessions 739
2.2. Extraordinary part-session 740
2.3. De iure convocation of the Parliament 742
§3. Proceedings of the Chamber of Deputies and State 743
Section VI. The functions of the Romanian Parliament 748
§1. General considerations upon the functions of Parliament 748
§2. The legislative function 751
2.1. The domain of the law 751
2.2. Stages of the legislative procedure 754
2.3. Legislative initiative 754
2.4. The examination in the permanent committees 757
2.5. The debate in the plenum of each Chamber 758
2.6. Vote procedure 760

BCU Cluj / Central University Library

2.7. The mediation 761
2.8. The promulgation of the law 762
§3. The information function 763
§4. The parliamentary control function 766
4.1. General considerations 766
4.2. The exerted control of the Parliament by approveing some acts of the Executive 769
4.3. Granting and withdrawal of the trust of Government 770
4.4. The questions and the interpellations 771
4.5. The motions 773
4.6. Parliamentary investigations 774
4.7. The engagement of the Government's responsability by its initiative 774
4.8. The suspension of the President of Romania 777
4.9. Placing accusation to the President of Romania 777
4.10. The application to proceed in criminal matters of the members of the Government 777
§5. The function of appointment or election of different public authorities 779
Section VII. The Acts of Parliament 780
§1. General considerations. Categories of acts 780
§2. The concept of law and categories of laws 783
§3. The concept of resolution. Categories of resolutions 789
§4. The concept of motion. Categories of motions 790
§5. Political acts of Parliament 793
Section VII. The Status of Deputies and Senators 793
§1. The legal nature of the member's mandate 793
§2. The term of the member's office 798
§3. Constitutional and statutory protection of the member's mandate 800
3.1. The incompatibilities 801
3.2. Paliamentary immunity 808
3.3. Indemnisation 816
§4. Disciplinary Responsibility 816

Chapter II. The President of Romania 819
§1. The role of the presidential institute in powers balancing in the state 819
§2. Election of the President of Romania 825
§3. The term of presidential office 829
§4. The incompatibility of presidential office with any public or private function 830
§5. The regime of presidential immunities 831
§6. Political and criminal responsability of the President of Romania 832
§7. The powers of the President of Romania 836
7.1. Tasks for whom exercion the president „co-operates" with other public authorities 837

7.2. Tasks for whom exercion the president do not requests „support" from other public authorities ... 838
§. 8 The Acts of the President of Romania ... 839

Chapter III. Judicial Authority ... 841
§1. General notions ... 841
§2. The concept of justice ... 842
§3. Forms of jurisdiction ... 482
§4. General principles in carrying out jurisdictional activities ... 843
§5. The system of courts ... 844

Title V. Organisation and Working of The Constitutional Court ... 847

Chapter I. The Place and Role of the Constitutional Court ... 847

Chapter II. Organisation of The Constitutional Court ... 851

Chapter III. The Status of The Constitutional Court Judges ... 854

Chapter IV. The Competence of The Constitutional Court ... 857
§1. Check for constitutionality of laws prior to their promulgation (preliminary control) ... 858
§2. The control of the constitutional character of the treaties and of other international agreements ... 862
§3. Check for constitutionality of Parliamentary standing orders ... 863
§4. Solving of the exception of unconstitutionality (subsequentcontrol) ... 864
§5. Solving the juridical conflicts with a constitutional character between public authorities ... 868
§6. Procedure observance in election of the President of Romania ... 871
§7. Examination of the objections raised on the constitutionality of a political party ... 872
§8. Issue of advisory opinion on the proposal to suspend the President of Romania from office ... 872
§9. Ascertaining the existence of the circumstances justifying the interim in exercising the functions of the President of Romania ... 873
§10. The competence of the constitutional Court in reviewing the Constitution ... 873
§11. Other powers of the Constitutional Court ... 874

Chapter V. The Acts Of The Constitutional Court ... 875

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Instituții administrative europene

Dana Apostol Tofan

256 pag., 25,90 lei
ISBN 978-973-115-022-6

Lucrarea pe care o propunem cititorilor se adresează, în principal, cursanților unor module de Master, având ca tematică *Dreptul comunitar* sau *Administrația publică și integrarea europeană*, oferind o viziune de ansamblu, din perspectiva dreptului comparat, asupra *instituțiilor fundamentale ale dreptului administrativ* în principalele state ale Uniunii Europene.

Bazată pe o variată și bogată documentație, românească și străină, deopotrivă, lucrarea își are originea în primele prelegeri prezentate de autoare, în acest domeniu, încă de acum 10 ani, în cadrul *Colegiului juridic franco-român de studii europene*, creat la Universitatea din București, pe lângă Facultatea de Drept, împreună cu Universitatea Paris I Pantheon Sorbona din Franța, formă de pregătire unică în România și la ora actuală.

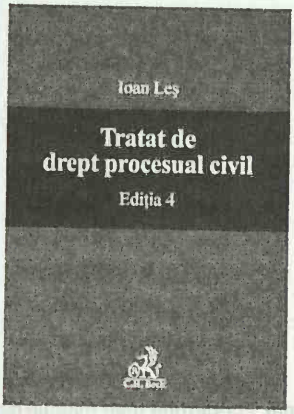
Printre primele cercetări românești ce abordează o asemenea tematică, lucrarea *Instituții administrative europene* se constituie într-un valoros demers științific, pentru toți cei care doresc să se familiarizeze cu instituții, precum *izvoarele dreptului administrativ* și *principiile comune aplicabile administrației publice, șeful statului, administrația guvernamentală, administrația ministerială, administrația centrală specializată, administrația de stat în teritoriu, administrația publică locală, personalul administrației* sau *controlul asupra administrației publice*, astfel cum acestea se prezintă în state membre ale Uniunii Europene, democrații consolidate, state care vor influența în mod decisiv viitorul *Europei Unite*.

BCU IAȘI - BIBLIOTECA UNIVERSITY LIBRARY

Tratat de drept procesual civil

Ediția 4

Ioan Leș



1096 pag., 169 lei
ISBN 978-973-115-253-0

Actuala ediție a Tratatului de drept procesual civil, ca și cele precedente, realizează o analiză aprofundată a principiilor și instituțiilor esențiale ale uneia dintre cele mai importante ramuri ale sistemului nostru juridic.

Tratatul scoate în evidență evoluțiile doctrinare și jurisprudențiale intervenite de la publicarea ediției precedente, precum și ultimele modificări promovate de legiuitor în materia atât de delicată, complexă și de actuală a executării silite (Legea nr. 459/2006).

Efortul autorului s-a concentrat și în direcția realizării unei lucrări comprehensibile pentru toți cei interesați de studiul dreptului procesual civil, destinatarii principali ai Tratatului fiind studenții facultăților de drept, precum și candidații la examenele de admitere în diferite categorii de profesii (magistrați, avocați, notari publici și executori judecătorești).

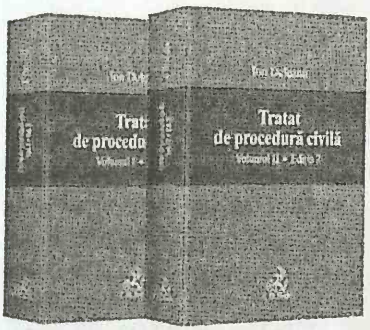
Comentariile și analizele aprofundate și pertinente ale instituțiilor procesuale investigate vor face ca și această lucrare a autorului să se bucure de o bună primire nu doar din partea studenților, ci și din partea specialiștilor al căror destin este să slujească cauza justiției românești.

BCU IAȘI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tratat de procedură civilă

Vol. I și II • Ediția 2

Ion Deleanu



Vol. I: 920 pag., 109 lei, ISBN 978-973-115-100-7
Vol. II: 656 pag., 94,90 lei, ISBN 978-973-115-172-4

În pofida schemelor geometrice prin care se structurează procedura civilă, conferindu-i astfel o certitudine gramaticală, totuși ea operează cu principii, noțiuni și concepte dinamice, evolutive. În primul rând, pentru că însăși viața juridică nu e încremenită.
Apoi, pentru că normele convenționale sunt prin excelență evolutive în spațiu și timp, iar normele naționale trebuie inevitabil să se armonizeze permanent cu cele convenționale. Într-o asemenea ambianță, un nou demers științific trebuie să reflecte nu doar modificările legislative intervenite, dar și remodelarea sau redimensionarea instituțiilor procedurale în procesul aplicării lor. Este ceea ce și-a propus și această nouă ediție a Tratatului de procedură civilă.

Talon de comandă

Titlu / Autor	Exemplare

DESTINATAR

CORESPONDENȚĂ RĂSPUNS **C.R.** SE TAXEAZĂ LA DESTINAȚIE

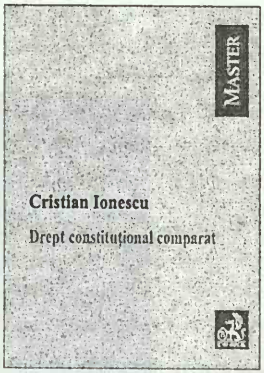
Editura C.H. Beck - București, O.P. 83, C.P. 90
Tel.: +40 21 410.08.47; Fax: +40 21 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro
Cont: RO06RZBR 0000 0600 03338540 Raifeisen Bank, Ag. Sebastian
Cont: RO82FNNB001201052424RO02 Credit EuropeBank (Rom) - Suc. Doamnei
Cont: RO28TREZ7055069XXX000321 Trez. Sect. 5, București

C.H. BECK

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITY LIBRARY IAȘI

Drept constituțional comparat

Cristian Ionescu



456 pag., 59,90 lei
ISBN 978-973-115-291-2

Lucrarea de față este consacrată analizei comparative a problematicii teoretice și practice a dreptului constituțional contemporan, constituind un studiu aplicativ al instrumentelor și mecanismelor de guvernare din diferite state ale lumii. Dreptul constituțional este o disciplină științifică de sinteză care presupune cunoașterea prealabilă a teoriei generale a instituțiilor politice, predată în primii ani de studiu la facultățile cu profil juridic și politic.

Ca suport de curs pentru învățământul masteral, lucrarea Drept constituțional comparat se adresează unui cerc larg de cititori, teoreticieni și practicieni ai dreptului, studenților și masteranzilor facultăților de drept, științe politice și administrație publică, și deopotrivă analiștilor politici interesați de modul de aplicare a principiilor democratice constituționale occidentale și de funcționare a statului de drept.

EXPEDITOR

Nume persoană de contact: _____ *Banca:* _____

Firmă: _____ *Cont:* _____

Strada: _____ *CUI/CNP:* _____

Nr.: _____ *Bl.:* _____ *Sc.:* _____ *Ap.:* _____ *Nr. Reg. Com.:* _____

Localitate: _____ *Telefon:* _____

Județ/Sector: _____ *Cod poștal:* _____ *Fax:* _____

Achitat cu OP/Mandat poștal nr.: _____ Semnătura: _____

Editura C.H. Beck este înregistrată ca operator de date cu caracter personal sub nr. 4398. Datele dvs. de înregistrare sunt confidențiale și pot fi folosite doar în scopuri asociate comercializării produselor Editurii C.H. Beck. Prețurile pot fi schimbate în orice moment, fără notificarea prealabilă a clientului, iar comenzile se onorează în limita stocului disponibil. Așteptăm cu interes răspunsul dvs.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

01020304050607

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tratatul este întocmit potrivit unei concepții teoretico-metodologice moderne, proprie doctrinei constituționale occidentale, în special școlii constituționale franceze, care îmbină dintr-o perspectivă comparativă cercetarea politologică și sociologică a instituțiilor politice și a mecanismelor de guvernare cu analiza juridică a acestora. Acest demers didactic se bazează, totodată, pe studierea concretă a modului în care statul în întregul său și organismele sale se manifestă în viața socială ca fenomene politice.

Prima parte a tratatului este consacrată teoriei generale a instituțiilor politice. Un loc important îl ocupă în finalul primei părți analiza tipologică a regimurilor politice, urmată de cea a fundamentelor teoretice ale regimurilor politice contemporane. Dintre acestea, sunt prezentate cele considerate etalon pentru tipul de regim politic căruia îi aparțin.

Partea a doua a tratatului este consacrată, după o sinteză a dezvoltării constituționale românești, sistemului constituțional românesc reflectat în Constituția aprobată prin referendum în decembrie 1991 și revizuită în 2003.

În realizarea tratatului au fost avute în vedere doctrina constituțională occidentală și tradițiile și constantele gândirii democratice românești interbelice, unele dintre acestea regăsindu-se în noua Constituție a României.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ISBN 978-973-115-315-2
9 789731 153155